ÖKONOMISCHE ASPEKTE DES STADT - UMLAND - PROBLEMS

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaft
der Abteilung für Wirtschaftswissenschaft
der Ruhr-Universität Bochum

Hans Kastl

1975

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546503_0015

ÖKONOMISCHE ASPEKTE DES STADT - UMLAND - PROBLEMS

Institutionelle und organisatorische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und ihre Leistungsfähigkeit

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaft
der Abteilung für Wirtschaftswissenschaft
der Ruhr-Universität Bochum

vorgelegt von
Diplom - Ökonom
Hans Kastl
aus Diepenau

1975

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Dekan: Prof. Dr. A. Jäger

Referent: Prof. Dr. P. Klemmer

Koreferent: Prof. Dr. K. Ringer

Tag der mündlichen Prüfung: 16. und 17.12.1975

Abkürzungsverzeichnis

A.f.K.	Archiv für Kommunalwissenschaften
A.O.	Amtsordnung
Aufl.	Auflage
Anm.	Anmerkung
bay.	bayrisch
bw. ZwVG	baden-württembergisches Zweckverbandsgesetz
bzw.	beziehungsweise
D.Ö.V.	Die Öffentliche Verwaltung
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
Erl.	Erläuterungen
Gemhlt.	Gemeindehaushalt
Gemtag.	Der Gemeindetag
GG	Grundgesetz
GkG NW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen
GO.	Gemeindeordnung
GVBL	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdRuR.	Handwörterbuch für Raumordnung und Raumforschung
HKWP.	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Hessen
KGST.	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
KOMMZG	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern
KompolBL.	Kommunalpolitische Blätter
Lkr.	der Landkreis
LKT NW	Landkreistag Nordrhein-Westfalen
nds.	niedersächsisch
N.F.	Neue Folge
nrw.	nordrhein-westfälisch
RGBL	Reichsgesetzblatt
rhlpf. ZwVG	rheinland-pfälzisches Zweckverbandsgesetz
ROG	Raumordnungsgesetz
RZwVG	Reichszweckverbandsgesetz
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SozwissHdw.	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
Verw.-Arch.	Verwaltungsarchiv
Vol.	Volume
ZwVG	Zweckverbandsgesetz

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	8
1. Problemstellung	8
2. Ablauf der Untersuchung	10
I. Teil Theoretische und methodische Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)	12
1. Modelle und Kriterien in der Regionalpolitik	12
2. Darstellung der Konzeption der KNA	15
a. Grundlagen der Analyse	15
(1) Zielsetzung der KNA	15
(2) Wohlfahrtstheoretische Begründung der KNA	17
(3) Suboptimierung und Constraints	18
b. Durchführung einer KNA und ihre spezifischen Probleme	19
(1) Die Erfassung von Kosten und Erträgen	19
(a) Ermittlung der Kosten	20
(b) Ermittlung des Nutzens	21
(2) Bewertung von Kosten und Erträgen	24
(a) Bewertung der Kosten	24
(b) Bewertung der Erträge	26
(c) Berücksichtigung intangibler Effekte	28
(3) Investitionskriterien und Diskontsatz-probleme	30
(a) Diskontsatz, Risiko, Unsicherheit	30
(b) Investitionskriterien	33
c. Kritische Würdigung des Konzepts der KNA	34

Seite

I. Teil Ablauf und Probleme einer KNA zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland 36

1. Ermittlung eines Zielsystems zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme 36

a. Ziele, Grundsätze und Leitbilder in der Raumordnung 36

b. Notwendigkeit eines Leitbildes 39

c. Ableitung raumpolitischer Ziele aus der gesellschaftlichen Zielsetzung 41

d. Grenzen eines raumpolitischen Zielsystems 45

e. Inhalt eines raumpolitischen Zielsystems 47

(1) Zielsystem zur globalen Entwicklung der BRD 47

(2) Notwendigkeit einer regionalen Zielermittlung 50

(3) Ordnung der Verdichtungsräume 52

(a) Grundlagen 52

(b) Vorrang der Qualität des Lebens vor wirtschaftlicher Expansion 53

(c) Förderung verkehrspolitischer Ziele 54

(d) Förderung bildungs- und sozialpolitischer Ziele 55

(e) Abstimmung wachstums- und stabilitätsorientierter Ziele 56

(f) Förderung struktureller Änderungen der Flächennutzung 57

Seite

(4) Ordnung des Verflechtungssystems 57
(a) Verflechtungen und Ziele 57
(b) Ziele der Neuordnungspläne und Maßstäbe einer funktionsgerechten Verwaltung 60
(c) Problem- und aufgabenbezogener Ansatz eines Zielsystems 63

2. Erfassung der Raum- und Verwaltungsstruktur des Stadt-Umlands 67

a. Das Stadt-Umland als Problemgebiet der Raumordnung 67

b. Begriffliche Abgrenzung 71

c. Räumliche Verdichtung und Ausbildung von Agglomerationen 73
(1) Historische Entwicklung 73
(2) Ursachen der Verdichtungserscheinungen 78
(3) Folgen der Verdichtung 83
(4) Verdichtungsgebiete der BRD 87

d. Das System der Beziehungen zwischen Stadt und Umland 88
(1) Daseinsgrundfunktionen und die Theorie der zentralen Orte 88
(2) Merkmale enger Verflechtung von Teilräumen 94
(3) Verflechtungsarten 95
(a) Soziale Verflechtungen 95
(b) Wirtschaftliche Verflechtungen 96
(c) Verkehrsverflechtungen 97
(d) Administrative Verflechtungen 97
(4) Beispiele von Stadt-Umland-Räumen 97

Seite

e. Die Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland-Raum 103

(1) Kommunaler und staatlicher Bereich 103
(2) Struktur- und Funktionswandel der kommunalen Verwaltung 105
(3) Institutional-, Funktional- und Gebietsreform der kommunalen Verwaltung 107
(4) Das Stadt-Umland-Problem aus der Sicht der beteiligten Verwaltungsstufen 109
(a) Staatlicher Verwaltungsbereich 109
(b) Kernstädte 109
(c) Umlandgemeinden 110
(d) Landkreise 111

f. Prognose der Raumstruktur des Stadt-Umlandes 111

(1) Die großräumigen Entwicklungsfaktoren 111
(a) Die Bedeutung der Verdichtungsräume 111
(b) Ökonomische Entwicklungsfaktoren 113
(2) Die regionalen Entwicklungsfaktoren 113
(a) Interregionale Wanderungen 113
(b) Intraregionale Wanderungen 114
(c) Bevölkerungsstagnation in den Verdichtungskernen 115
(d) Änderung der Standortgunst von Teilräumen 116
(e) Eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten 116

g. Auswahl interkommunaler Aufgaben und ihre räumliche Abgrenzung 116

(1) Abgrenzungskriterien 116
(2) Interkommunale Aufgaben im Stadt-Umland 122

Seite

3. Institutionelle und organisatorische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit 125

Einleitende Bemerkungen 125

a. Herkömmliche Verfahren 129

(1) Privatrechtliche Vereinbarung und Vertrag 129
(2) Kommunale Arbeitsgemeinschaft 131
(3) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Vertrag 136
(4) Zweck- und Mehrzweckverbände 139
(a) Gesetzliche Grundlagen 139
(b) Rechtsnatur der Zweckverbände 140
(c) Mitglieder der Zweckverbände 141
(d) Zweckverbandsarten 143
(e) Aufgaben der Zweckverbände Mehrzweckverbände 144
(f) Satzung der Zweckverbände 148
(g) Finanzierung der Zweckverbände 150
(h) Kritische Würdigung der Zweckverbände 153
(5) Planungsverbände 158
(6) Ämter und Samtgemeinden 161
(7) Verwaltungsgemeinschaften 165

b. Sondergesetzliche Formen 166

(1) Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk 166
(2) Der Verband Großraum Hannover 168
(3) Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover vom Jahre 1973 170
(4) Der Umlandverband Frankfurt 175

Seite

c. In der Literatur diskutierte Formen 179

Einleitende Bemerkungen 179

(1) Verbandsmodelle 180
(a) Gemeindewirtschaftsverband 180
(b) Kommunaler Nachbarschaftsverband 181
(c) Regionalverband 184
(2) Gebietskörperschaftliche Lösungen 187
Einleitende Bemerkungen 187
(a) Stadtkreis 187
(b) Stadt-Landkreis 191
(c) Erweiterter Stadtkreis 191
(d) Industriekreis 192
(e) Stadtunion 194
(f) Regionalstadt und Regionalkreis 195

4. Konzept einer KNA für Lösungsvorschläge zum Stadt-Umland-Problem 198

Einleitende Bemerkungen 198

a. Auswahl von Umlandverband und Stadtkreis 199

b. Gegenüberstellung der Aufgabenkataloge 201

c. Räumliche Abgrenzung 205

d. Kosten der Errichtung und Unterhaltung der neuen kommunalen Verwaltungsstruktur 211

Einleitende Bemerkungen 211

(1) Kosten des Umlandverbandsmodells 211
(a) Kosten der Städte, Gemeinden und Kreise 213
(b) Kosten des Umlandverbandes 250
(2) Kosten des Stadtkreismodells 253
(a) Kosten der Neugliederung in 15 Städte 253
(b) Kosten des Stadtkreises 255

Seite

e. Nutzen der Errichtung und Unterhaltung der neuen kommunalen Verwaltungsstruktur 258

Einleitende Bemerkungen 258

(1) Nutzen des Umlandverbandsmodells 267

(a) Nutzen der Städte, Gemeinden und Kreise 267

(b) Nutzen des Umlandverbands 276

(2) Nutzen des Stadtkreismodells 282

(a) Nutzen der Neugliederung in 15 Städte 282

(b) Nutzen des Stadtkreises 284

(c) Nutzenkorrekturen 287

f. Planungshorizont, Diskontsatz und Investitionskriterium 287

Literaturverzeichnis 290

Einleitung:

1. Problemstellung

Während die aktuellen Gebiets- und Verwaltungsreformen auf Gemeinde- und Kreisebene in den Bundesländern weitgehend abgeschlossen sind, wurde die Lösung der Stadt-Umland-Fragen meist zurückgestellt.
Dies ist nicht verwunderlich, da die Entwicklung funktionsentsprechender Verwaltungsorganisationen im Stadt-Umland als eines der schwierigsten Probleme der gesamten Verwaltungsreform angesehen werden kann.

Die unterschiedliche Strukturierung der Stadt-Umland-Räume hat die Entwicklung wissenschaftlich gesicherter Lösungssysteme weitgehend verhindert.
Es kann nicht von dem "Stadt-Umland-Problem", sondern nur von einer Vielzahl gesprochen werden, da jeder Raum seine spezifischen Besonderheiten hat, sodaß generelle Lösungen nicht angeboten werden können.
Ein Lösungsvorschlag hat die Aufgabe, die grundlegenden Probleme funktionsgerecht zu lösen, muß aber so flexibel sein, sich den besonderen Eigenarten des jeweiligen Raumes anpassen zu können.
Die alle Stadt-Umland-Räume kennzeichnende Grundsituation kann so beschrieben werden:

> Da an den kommunalen Verwaltungsgrenzen die unmittelbare und selbstverantwortliche Aktivität der Verwaltungsträger endet, Verwaltungsgrenzen sich ihrer Natur nach nur in längeren Zeiträumen ändern, die Lebensbereiche der Menschen sich aber in kurzen und immer kürzeren Zeiträumen ausweiten, stimmen die Aufgabenbereiche der kommunalen Verwaltung sowohl in räumlicher wie sachlicher Art nicht mehr mit den Lebensräumen der Bürger überein.

Als erste Lösungsmöglichkeit bietet sich die räumliche Anpassung der kommunalen Verwaltungsgrenzen an die Lebensbereiche der Bürger an.

Typisches Beispiel ist die Eingemeindung von Umlandgemeinden durch die Kernstadt. Negative Folgen dieses Vorgehens werden unter anderem darin gesehen, daß eine Übereinstimmung beider Bereiche nicht erreicht wird, da die Vielzahl von Lebensbereichen nicht mit einer einzigen Verwaltungsgrenze zur Deckung gebracht werden kann.
Falls aber doch im Zeitpunkt der Errichtung der kommunalen Institution eine Übereinstimmung vorliegt, ist es fraglich, ob, bedingt durch den allgemeinen dynamischen Entwicklungsprozeß verbunden mit einer Ausdehnung der Lebensbereiche, die Deckungsgleichheit erhalten bleibt.
Ein weiterer Nachteil der Eingemeindung wird in der Zerstörung von bürgernahen, das Demokratieverständnis des Bürgers unterstützenden Verwaltungsträgern gesehen.

Die zweite Lösung schlägt ein Weiterbestehen der bisherigen Verwaltungsträger und -grenzen vor, will aber durch weitestgehende Zusammenarbeit der kommunalen Institutionen über bestehende Verwaltungsgrenzen hinweg, eine sachgerechte Lösung der Stadt-Umland-Probleme erreichen.
Als organisatorische Formen interkommunaler Zusammenarbeit kommun u. a. die Kommunale Arbeitsgemeinschaft, der Zweckverband und der Planungsverband nach § 4 BBauG in Betracht.
Die Dissertation behandelt die zweite Lösungsmöglichkeit und will die Eignung der verwaltungsrechtlichen Formen untersuchen.

2. Ablauf der Untersuchung

Ansatzpunkt einer ökonomischen Beurteilung von Neugliederungsplänen und -maßnahmen müssen ihre gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen sein.

Daher soll die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) als Mittel zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit und Auswahlkriterium alternativer Lösungsvorschläge dienen.

Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile.

I. Teil: Theoretische und methodische Grundlagen einer KNA

II. Teil: Ablauf und Probleme einer KNA zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Formen interkommunaler Zusammenarbeit im Stadt-Umland

Im ersten Teil werden kurz die Grundbegriffe, der Ablauf und die theoretischen und methodischen Probleme einer KNA dargestellt.
Das Gewicht der Arbeit liegt auf dem zweiten Teil, der sich in vier Abschnitte gliedert.

Im ersten Abschnitt werden die raumordnungspolitischen Ziele, ihre Konkretisierbarkeit und Aussagekraft im Stadt-Umland dargestellt.

Im zweiten Abschnitt wird die Raum- und Verwaltungsstruktur des Stadt-Umlandes herausgearbeitet und die Verdichtungs- und Verflechtungssituation beschrieben.

Der dritte Abschnitt behandelt die institutionellen und organisatorischen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit und stellt die verwaltungsrechtlichen Grenzen bei

der Übernahme von Aufgaben, der Beteiligung der Mitglieder und der Verbindlichkeit von Beschlüssen dar.

Im vierten Abschnitt wird am Modell des Umlandverbandes und der Alternative "Stadtkreis" darzustellen versucht, welche Kosten- und Nutzenarten, an welcher Kosten- und Nutzenstelle anfallen, und welche Möglichkeiten einer Bewertung bestehen.

Die Untersuchung soll zeigen, daß trotz aller Unzulänglichkeiten, die mit dem Instrument "KNA" und der speziellen Verdichtungs- und Verflechtungssituation im Stadt-Umland verbunden sind, Möglichkeiten der Abschätzung der Wirkungen gesetzgeberischer Neugliederungsmaßnahmen bestehen.

Die durch den Zwang der leeren öffentlichen Kassen gestellte Forderung nach Angabe der Kosten (insbesondere Personalkosten) von Gesetzentwürfen ist als erster Schritt in Richtung eines ökonomisch rationaleren Verhaltens zu sehen.
Dazu will diese Arbeit ein Stück beitragen.

I. Teil Theoretische und methodische Grundlagen der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

1. Modelle und Kriterien in der Regionalpolitik

Die Regionalanalyse befaßt sich weitgehend mit Systemen rein definitorischer Beziehungen. Diese Systeme sind empirisch leer und können daher keine Informationen über Strukturzusammenhänge der Realität vermitteln.[1] Sie sind deskriptive Instrumente, die eine systematische und übersichtliche Darstellung der Lage geben, wobei das Beobachtungsmaterial geordnet und beschrieben wird. In der Praxis der Regionalanalyse werden überwiegend sehr einfache Definitionsschemata wie Standortkoeffizient, Standortquotient, Lokalisationskoeffizient, Lokalisationskurve, relative Wachstumskurve, Spezialisierungskoeffizient verwendet.[2]

Modelle unterscheiden sich von den rein definitorischen Systemen durch die Existenz mindestens einer empirischen Hypothese. In der Wirtschaftspolitik können Modelle für die Beantwortung von zwei unterschiedlichen Fragestellungen konstruiert werden. Zum einen können sie dem Zweck dienen, das Eintreten einer durch Beobachtungsfeststellung beschriebenen Situation bzw. Entwicklung zu erklären und vorauszusagen (Explikationsmodelle), zum anderen kann mit Hilfe von Modellen eine Entscheidung darüber getroffen werden, welche aus einer Menge möglicher Handlungsalternativen im Hinblick auf eine explizit formulierte Präferenzfunktion die optimale ist (Optimierungsmodelle).[3]

---

1) Schneider, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Hans K. Schneider, Berlin 1968, S. 63 - 85, hier S. 63.
2) Isard, W.: Methods of Regional Analysis, An Introduction to Regional Science, New York-London 1960, S. 252 ff.
3) Schneider, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, a.a.O., S. 64.

Da es sich bei der Auswahl der Formen der interkommunalen Zusammenarbeit um ein Entscheidungsproblem handelt, muß versucht werden, eine optimale Lösung anzugeben. Optimierungs- oder Entscheidungsmodelle versuchen auf analytischem Wege eine Lösung regionalpolitischer Probleme zu finden. Ein vollständiges Optimierungsmodell enthält:[1)]

— Zielfunktion
— Informationen über die Struktur der Realität und über die Wirkungen der Instrumente,
— Bedingungen faktischer und normativer Art, die den Bereich der zulässigen Lösungen begrenzen.

Die Optimierung wird in der Regel mit der linearen Programmierung vorgenommen. Die Grundannahmen dieses Lösungsverfahrens sind: Linearität in der Beziehung zwischen den Variablen, vollkommene Teilbarkeit und Independenz des Wirtschaftsprozesses. Sie stellen weitgehend unrealistische Annahmen dar, die den Anwendungsbereich und die Aussagefähigkeit der Methode einschränken.
Das Ziel dieser Modellart, eine simultane Lösung zu erreichen, erscheint auch deshalb fragwürdig, weil bisher keine realistischen Zielvorstellungen in der Raumordnungspolitik zugrundegelegt werden können und auch die Kenntnis über die Wirkung bestimmter Instrumente auf den räumlichen Wirtschaftsprozeß nicht vorliegen. Daher sind wesentliche Voraussetzungen dieser Modelle nicht oder noch nicht vorhanden.
Aus diesem Grunde müssen bescheidenere Verfahren, sowohl was Anforderungen an den Zielerreichungsgrad wie auch

1) Schneider, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, a.a.O., S. 77.

die theoretische Schlüssigkeit betrifft, gesucht werden. Hier bieten sich die sogenannten Entscheidungskriterien an, die zwar keine Bausteine eines umfassenden Modells sind, aber durch Durchspielen und Vergleichen von Alternativen zu einer Lösung führen.[1)]
Die wichtigsten Kriterien sind: die vergleichende Kostenanalyse[2)], die Industriekomplexanalyse[3)], die Kosten-Nutzen-Analyse, das Giersch-Kriterium[4)].

Das Nutzen-Kosten-Kriterium dürfte unter den bisher ausgearbeiteten Kriterien zur regionalpolitischen Beurteilung von Großprojekten am stärksten überzeugen[5)].

Abgesehen von der Kosten-Nutzen-Analyse soll auf die einzelnen Entscheidungs- und Optimierungskriterien nicht eingegangen werden, da sie mehr oder weniger große Mängel haben[6)].

---

1) Siebert, H.: Regionalwirtschaftslehre in den USA: Ein Überblick, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 20, 1969, S. 75 f.
2) Isard, W.: Methods, a.a.O., S. 233.
3) Isard, W., Schooler, E. W. und Vietorisz, Th.: Industrial Complex Analysis und Regional Development, New York - London 1959.
4) Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. Predöhl, Hrsg: H. Jürgensen, Göttingen 1964, S. 393 ff.
5) Schneider, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, a.a.O., S. 83.
6) Esenwein-Rothe, I.: Über die Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standortqualitäten, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Hrsg: Jürgensen, H., Festschrift für A. Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 492 ff.

2. Darstellung der Konzeption der KNA

a. Grundlagen der Analyse

(1) Zielsetzung der KNA

Das Ziel der KNA ist, den Gegenwartswert aller Nutzen, vermindert um den aller Kosten, zu maximieren, wobei spezifische Einschränkungen zu beachten sind.[1)]

Die Entscheidungsregel läßt aber keine inhaltliche Bestimmung der Begriffe Nutzen und Kosten zu. Das ist nicht verwunderlich, da das allgemeine ökonomische Grundprinzip in dieser Formulierung zum Ausdruck kommt und jede rationale Entscheidung über Verwendung knapper Ressourcen es zu berücksichtigen hat. Die Begriffe Kosten und Nutzen haben rein instrumentalen Charakter, da sie abhängig von der vorgegebenen Zielsetzung sind. Daher hat das Kosten-Nutzen-Kriterium entsprechend der Zielsetzung des jeweiligen Wirtschaftsbereichs seine spezielle Ausprägung.
Das Ziel der Gewinnmaximierung im privaten Unternehmen führt zur Einbeziehung solcher Kosten und Erträge, die im Unternehmen selbst anfallen. "Social costs" bleiben unberücksichtigt.

Die Anwendung der KNA im staatlichen Sektor soll zu verstärkten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in diesem Bereich führen. Die KNA kann mithelfen, über die Wirtschaftlichkeit eines öffentlichen Projektes zu entscheiden, aus

---

1) Prest, Alan R. und Turvey, Ralph: Cost-Benefit Analysis: A Survey, in: Economic Journal, Vol. 75, London-New York 1965, S. 683 - 735, hier S. 686.

einer Reihe sich ausschließender Projekte einzelne auszuwählen oder den geeigneten Zeitpunkt einer Maßnahme zu bestimmen.[1)]

Ein Tätigwerden des Staates und Eingriffe in den Allokationsmechanismus können aus mehreren Gründen erforderlich sein. Der Marktmechanismus kann durch monopolistische Verzerrung versagen, es können interne und externe Effekte auftreten, das Ausschlußprinzip des Marktes kann außer Kraft treten oder in bestimmten Fällen kann der Staat gezwungen sein, aus einer höheren Stufe der Einsicht die Konsumentensouveränität einzuschränken (Schulzwang). Auf dem Gebiet der Infrastruktur erfordern Unteilbarkeiten, Langlebigkeit der Anlagen, hohe Kapitalintensität, durchschnittlich geringe Gewinnchancen und bedeutsame externe Effekte ein Handeln des Staates.[2)]

Ziel des Staates ist die Maximierung des zukünftigen volkswirtschaftlichen Nettonutzens. Als Entscheidungsregel leitet sich davon ab, daß von verschiedenen Ausgaben bzw. Investitionsmöglichkeiten die gewählt werden soll, bei der die auf den Ausgabezeitpunkt bezogene Differenz aus den gesamtwirtschaftlichen Erträgen und den gesamtwirtschaftlichen Kosten ein Maximum erreicht. Kürzer ausgedrückt ist die KNA ein um externe Effekte und um "intangibles" erweitertes Investitionskalkül.[3)]

---

1) Recktenwald, Horst-Claus: Die Nutzen-Kosten-Analyse, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1971, S. 7 - 56, hier S. 12f.

2) Klemmer, Paul: Methoden zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Entwicklungsplanungen, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung - Städtebauliche Beiträge -, Hrsg: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, München 1971, S. 50 - 57, hier S. 50 f.

3) Bülow, Hans: Die Kosten-Nutzen-Analyse in ihrer Bedeutung für die Stadtplanung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung - Städtebauliche Beiträge -, Hrsg: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, München 1971, S. 58 - 75, hier S. 58.

(2) Wohlfahrtstheoretische Begründung der KNA

Die oben formulierte Zielsetzung der KNA zeigt enge Verbindungen zur Wohlfahrtstheorie. Die Wohlfahrtstheorie versucht, sogenannte letzte Ziele wie Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Wohlstand in einem einzigen Zielbündel zusammenzufassen und einen Oberbegriff zu bilden.

Die Maximierung der allgemeinen sozialen Wohlfahrt ist als Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse aber ungeeignet, da eine Operationalisierung bisher nicht erreicht werden konnte.

Auch eine Beschränkung auf die Maximierung der ökonomischen Wohlfahrt mit ihren Teilbereichen (optimale Allokation der ökonomischen Ressourcen und optimale Verteilung der Einkommen) führt, wie die Literatur über die verschiedenen Wohlfahrtskriterien zeigt, zu keiner in sich widerspruchsfreien und geschlossenen Zielfunktion.
Daher wird in der Literatur die Maximierung des künftigen Volkseinkommens als "bescheidene" Zielsetzung der Kosten-Nutzen-Analyse angesehen, wobei Aspekte der Einkommensredistribution zum großen Teil unberücksichtigt bleiben werden.[1)]

1) Vgl. Ansätze zur Berücksichtigung von Effekten der Einkommensredistribution z. B. Weisbrod, B.A.: Income Redistribution Effects on Benefit Cost Analysis, in: Chase, S.B. (Hrsg) Problems in Public Expenditure Analysis, Washington D.C. 1968.

Das nominale Volkseinkommen wird als die Summe aller Markterlöse definiert und als Indikator der Wohlfahrt angenommen.[1)]
Welche Konkretisierung diese Zielsetzung für den Stadt-Umland-Bereich erfordert, wird weiter unten zu zeigen sein (Kap. II, 1).

(3) Suboptimierung und Constraints

Die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Kosten-Nutzen-Analyse erfordert eine optimale Allokation der ökonomischen Ressourcen in der Staatswirtschaft derart, daß der Nutzen der letzten in den verschiedenen Aufgabenbereichen ausgegebenen Mark die gleiche Höhe aufweist und zusätzlich den Kosten der marginalen Steuern entsprechen würde.[2)]

Solche Grenzüberlegungen sind mit den heutigen wirtschaftspolitischen Instrumenten nicht durchführbar. Daraus ergibt sich der Zwang zur Suboptimierung, zur zahlenmäßigen Einschränkung alternativer Investitionsvorhaben und zu wesensmäßiger Gleichartigkeit der zu untersuchenden Projekte.
Die Zielfunktion muß weiterhin die sogenannten constraints (Nebenbedingungen) berücksichtigen. Dabei lassen sich folgende 5 Gruppen unterteilen:[3)]

1) Krutilla, J.V. und Eckstein, O.: Multiple Purpose River Development, Studies in Applied Economic Analysis, Baltimore 1958, S. 73 f.; Krutilla, J.V.: Welfare Aspects of Benefit-Cost-Analysis, in: Journal of Political Economy, Vol. 69, 1961, S. 226 - 235, hier S. 227 f.
2) Buchanan, J.: The Public Finances, 2. Auflage, Homewood 1960, S. 204.
3) Eckstein, O.: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Buchanan, J. (Hrsg): Public Finances, Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S. 439 - 494, hier S. 450.

— physical constraints
— legal constraints
— administrative constraints
— distributional constraints
— financial constraints

Sowohl die Notwendigkeit der Suboptimierung wie auch die Berücksichtigung der Nebenbedingungen wird von einer optimalen Allokation im Staatssektor wegführen. Die Notwendigkeit der Formulierung einer operationalen Zielfunktion führt zu zweit- oder drittbesten Lösungen.[1)]
Problematisch ist, wie weit man aus Gründen der Operationalisierung eine Einschränkung und ein Entfernen von der Zielfunktion vornehmen kann. Ist die Zielfunktion inhaltsleer, so unterscheiden sich die Ergebnisse einer solchen Kosten-Nutzen-Analyse kaum von Ausgabeentscheidungen der öffentlichen Hand, die nach wahltaktischen, individuell ethischen, gruppenspezifischen oder willkürlichen Überlegungen gefällt werden.

b. Die Durchführung der KNA und ihre spezifischen Probleme

(1) Die Erfassung von Kosten und Erträgen

Ausgangspunkt einer Kosten-Nutzen-Analyse ist die Zielsetzung, die einem durchzuführenden Objekt zugrunde liegt. Ziel eines staatlichen Investitionsprojektes ist, einen maximalen Beitrag zum künftigen Volkseinkommen zu

1) Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen -, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Hrsg: Erich Gutenberg, Wiesbaden 1961, S. 125 f.

erreichen. Der Beitrag des Projektes, sein Nettosozialnutzen, ergibt sich durch Abzug der gesamtwirtschaftlichen Kosten von den gesamtwirtschaftlichen Erträgen.

Feldstein[1] definiert die Kosten in Anwendung des Opportunitätskostenprinzips als entgangenen Konsum. Der Ertrag als Bruttosozialnutzen des Projektes ist der zusätzliche Konsum. Beide Größen fallen im Zeitablauf an, sodaß sie durch Diskontierung auf den Zeitpunkt kurz vor der Durchführung des Projektes bezogen werden müssen. Um bei der Beurteilung einer staatlichen Investition zu einer richtigen Reihenfolge (nach der Höhe der jeweiligen Nettonutzen) zu gelangen, ist es notwendig, alle mit dem Projekt anfallenden Kosten und Erträge zu erfassen und ihre Bewertung unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten durchzuführen.

(a) Ermittlung der Kosten

In der Kosten-Nutzen-Literatur wird eine Unterscheidung in direkte (primäre) und indirekte (sekundäre) Effekte eines Projektes vorgenommen, die dann in materielle und immaterielle Kosten- und Nutzengrößen aufgegliedert werden.
Unter den direkten Kosten werden die Kosten verstanden, die unmittelbar bei Durchführung des Projektes oder bei seiner zukünftigen Aufrechterhaltung (Folgekosten) anfallen.

---

1) Feldstein, M.S.: Opportunity Cost Calculations in Cost-Benefit Analysis, in: Public Finance, Vol. 19, 1964, S. 117 - 131, hier S. 117; ders.: Net Social Benefit Calculations and the Public Investment Decision, in: Oxford Economic Papers, Vol. 16, 1964, S. 114 - 131, hier S. 116.

Darüber hinaus müssen im Gegensatz zu einer privaten Investition indirekte Kosten, die bei Dritten anfallen, in die Rechnung einbezogen werden. Hierbei handelt es sich um Auswirkungen auf die Handlungen Dritter, die der Entscheidungsträger selbst nicht direkt fühlt und deshalb auch nicht kompensiert.[1] Diese indirekten Effekte können in Form von physischer Beeinflussung anderer Produktionsvorhaben oder Konsumwünsche (technologische spillovers) oder in Form einer Beeinflussung der Preise für Produktionsfaktoren und andere Güter (monetäre spillovers) auftreten.[2] Während "technologische spillovers" reale Verluste der Gesellschaft bedeuten, schlagen sich "monetäre spillovers" in Preisänderungen bei Dritten nieder.
Da sich bei "monetären spillovers" nicht der reale Output, sondern allein die Einkommensverteilung ändert, führt eine Berücksichtigung "monetärer spillovers" in einer KNA zu Doppelzählungen, sodaß sie nach überwiegender Ansicht unberücksichtigt bleiben sollen.[3]

(b) Ermittlung des Nutzens

Unter direktem Nutzen werden die Erträge verstanden, wegen derer das Projekt durchgeführt wird und die denjenigen zufallen, die durch das Projekt begünstigt

1) Mc Kean, R.N.: Efficiency in Government through Systems Analysis. With Emphasis on Water Resources Development, New York 1958, S. 134.
2) Mc Kean, Efficiency in Government a.a.O., S. 136.
3) Hirshleifer, J., De Haven, J.W., Milliman, J.W.: Water Supply: Economics, Technology and Policy, Chicago 1960, S. 51.

werden sollen.[1] Beispiele direkter Nutzengrößen im Verkehrswesen sind Zeit-, Benzinkostenersparnisse und Ersparnisse im Unterhalt der Verkehrsträger. In der Wasserwirtschaft fallen Einkommenssteigerungen in der Landwirtschaft, Nutzen durch Abwendung von Überschwemmungen und durch Stromerzeugung an. Die KNA wurde überwiegend in den Bereichen Verkehrswesen und Wasserwirtschaft angewandt.

Indirekte Nutzen stellen dem gegenüber diejenigen positiven Effekte des Projektes dar, die nicht bei den unmittelbar Begünstigten entstehen. Es ist daher zu untersuchen, ob durch die Investition induziert an irgendeiner Stelle der Volkswirtschaft eine Steigerung des Realeinkommens feststellbar ist, die nicht durch die Zahlungsbereitschaft der direkten Nutznießer abgegolten wird.[2] Der sekundäre Nutzen kann in einen "stemming from" und einen "induced by" Nutzen unterteilt werden.[3] Die erstere Nutzenart gibt die Nettoeinkommen der abgeleiteten Tätigkeiten an, die beispielsweise aus dem Transport, der Weiterverarbeitung oder dem Verkauf der Güter und Dienste des Projektes resultieren, während die zweite Art die Nettoeinkommen

1) Elsholz, Günter: Cost-Benefit Analysis/Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hrsg: Heinz-Dietrich Ortlieb und Bruno Molitor, 12. Jahr, Tübingen 1967, S. 286 - 301, hier S. 291.

2) Ciriacy-Wantrup, S.V.: Benefit-Cost Analysis and Public Resource Development, in: Journal of Farm Economics, Band 37, 1955, S. 676 - 689, wieder abgedruckt in: Economics and Public Policy in Water Resource Development, Hrsg: Smith, St.A. und Castle, E.N., Ames, Iowa 1964, S. 14.

3) Ebenda S. 14.

bezeichnet, die vor allem bei den Zulieferern entstehen.[1)]
In der amerikanischen Kosten-Nutzen-Literatur wurde untersucht, ob und unter welchen Bedingungen diese Nutzenarten berücksichtigt werden dürfen.[2)]
In einer vollbeschäftigten Wirtschaft können die Einkommen, die durch das Investitionsprojekt anfallen, nicht generell als Nutzen gezählt werden. Die Einkommensempfänger würden an anderer Stelle ein gleich hohes Einkommen erzielen können. Die Investition bewirkt in diesem Falle nur eine veränderte Verteilung der Arbeitskräfte. Das Gesamteinkommen in der Region bliebe konstant.
Liegt dagegen offene oder versteckte strukturelle Arbeitslosigkeit vor, wird ein großer Teil der Investitionskosten zu Nutzengrößen. Darüber hinaus sind bei Berücksichtigung des Einkommensmultiplikators auch die induzierten Einkommen, bei Berücksichtigung des Akzelerationsprinzips die induzierten Investitionen als Nutzen anzusehen.

Daher sollte sich,mit Ausnahme der Möglichkeit produktiverer Faktorenkombination,die Berücksichtigung des indirekten Nutzens als "stemming from" oder "induced by" Nutzen bei der Nutzenberechnung auf jene Fälle beschränken, in denen unterbeschäftigte und

---

1) Prest, A.R. und Turvey, R.: Cost-Benefit Analysis: A Survey, in: Economic Journal, Vol. 75, London - New York 1965, S. 683 - 735, hier S. 689 f.
2) Hirshleifer, J., De Haven, J.W., Milliman, J.W.: Water Supply: Economics, Technology and Policy, Chicago 1960, S. 51; Prest, A.R., Turvey, R.: Cost-Benefit Analysis, a.a.O., S. 683 - 735, hier S. 688; Mc Kean, R.N.: Efficiency in Government, a.a.O., S. 134, 136.

immobile Ressourcen in der Volkswirtschaft vorhanden sind.[1)]

Werden die direkten Nutzen und die zulässigen Teile des indirekten Nutzens zu einer Größe zusammengefaßt, stellt sich die Frage, ob damit der gesamtwirtschaftliche Nettonutzen eines Projektes ermittelt wurde. Da auch ohne Realisierung des Projektes bestimmte Einkommen möglich gewesen wären, muß ein "Mit-und-Ohne-Vergleich"oder "Status-quo-Projektion" durchgeführt werden. Da bei einer Beurteilung alternativer Investitionsvorhaben die davon ausgehenden zusätzlichen Effekte möglichst total erfaßt werden sollen, muß ein Vergleich der investitionsinduzierten Entwicklung mit jener Situation, wie sie ohne diese Projektrealisierung eingetreten wäre, durchgeführt werden.[2)] Eine solche Wirkungsanalyse führt zum Nettosozialnutzen des Projektes.

(2) Bewertung von Kosten und Erträgen

(a) Bewertung der Kosten

Traten bei der Erfassung aller Kosten Schwierigkeiten auf, so ergeben sich verstärkt Probleme bei der Überführung des Mengengerüstes der Kosten in Geldgrößen. Die Ermittlung der volkswirtschaftlich relevanten Kosten setzt eine Messung der Höhe der Opportunitätskosten voraus, für die heute noch keine Quantifizierungstechnik ermittelt wurde. Daher ist meist der

1) Stolber, Walter: Nutzen-Kosten Analysen in der Staatswirtschaft - Wasserwirtschaftliche Projekte -, Diss., Erlangen-Nürnberg 1968, S. 107.
2) Klemmer, Paul: Methoden zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Entwicklungsplanungen, a.a.O., S. 51.

Nominalkostenansatz eines Projektes Ausgangspunkt für die volkswirtschaftlich relevanten Kosten. Den Budgetaufwendungen liegen Marktpreise des durchzuführenden Objektes zugrunde. Durch die Existenz sozialer Kosten, von Monopolen und allgemein Marktunvollkommenheiten ergeben sich Verzerrungen der Faktorpreise, sodaß die Nominalkosten von den Opportunitätskosten eines Projektes abweichen.
Aus diesem Grunde muß eine Korrektur des Nominalkostenansatzes vorgenommen werden. Derartige Korrekturen des nominellen Faktorkostenansatzes lassen sich aber in der Praxis, wenn überhaupt, nur unter großen Berechnungsschwierigkeiten durchführen. Meist wird auf die Anwendung von Erfahrungs- bzw. Schätzwerten verwiesen.[1)]
Es scheint aber immer noch zweckmäßiger, mit Erfahrungs- oder Schätzwerten zu arbeiten und bei den Aufwandsgrößen einen Pauschalzuschlag oder -abschlag zu machen, als diese Faktoren nicht zu berücksichtigen.[2)]
Eine Bewertung der indirekten Kosten, der Verluste am vorhandenen Kapitalstock sowie anderer allgemeiner volkswirtschaftlicher Kosten, hat nur die "technologischen spillovers" in die Analyse einzubeziehen.
So logisch richtig und theoretisch eindeutig die Unterscheidung zwischen monetären und technologischen Spillovereffekten ist, bereitet eine Trennung dieser Effekte in der Praxis große Schwierigkeiten. Es gibt Fälle, in denen die Trennung der einzelnen Effekte problematisch ist, weil die Auswirkungen einer Investition auf unbeteiligte Dritte teilweise technologischer, teilweise monetärer Art sind.

---

1) Prest, A.R. und Turvey, R.: Cost-Benefit Analysis, a.a.O., S. 690 f.
2) Stolber, Walter: Nutzen-Kosten Analysen in der Staatswirtschaft - Wasserwirtschaftliche Projekte -, a.a.O., S. 85.

Das Fehlen eines generellen Verfahrens zur Messung der technologischen externen Effekte erschwert eine Untersuchung weiter. Vielfach wird der Weg beschritten, an Stelle eines generellen Verfahrens an Einzelproblemen und in Fallstudien Näherungsverfahren zu entwickeln, um auf diese Weise Spillovereffekte des Projekts zu ermitteln.

(b) Bewertung der Erträge

Die Bewertung des Nutzens eines Projektes wird dadurch erschwert, daß es sich um öffentliche Güter handelt, die vom Staat angeboten werden und für die in der Regel Marktpreise nicht vorhanden sind. Die Wertschätzung der Wirtschaftssubjekte ist daher meist nicht bekannt, weil die öffentlichen Güter "kostenlos" angeboten werden. Es sind zwei Konzepte entwickelt worden, um die Wertschätzung einer staatlicherseits angebotenen Leistung zu ermitteln[1].

Die "willingness-to-pay-Methode" versucht über eine Marktsimulierung den Preis zu schätzen, den die Wirtschaftssubjekte für die Staatsleistung zu bezahlen bereit wären. Die Hauptmängel dieser Methode liegen darin, daß für bestimmte Staatsprojekte nicht einmal hypothetische Marktpreise bestimmt werden können und eine Ermittlung der Zahlungsbereitschaft oft mit einem sehr hohen Aufwand verbunden ist.

Die "Alternativkosten-Methode" versucht den direkten Nutzen an Hand jener Kostenhöhe zu messen, die zur

1) Vgl. unter anderen: Eckstein, O.: Water Resource Development. The Economics of Projekt Evaluation, Cambridge (Mass) 1958, S. 52 f.

Bereitstellung des gleichen Outputs durch Realisierung der nächstbesten Alternative aufgewandt werden müßte. Die eingesparten Kosten des Alternativprojektes werden damit zum Nutzenindikator gewählt. Die Problematik dieses Ansatzes ist darin zu sehen, daß jedes Projekt gerechtfertigt werden kann, solange nur eine zweitbeste Alternative denkbar ist. Dieser Kritik ist aber entgegen zu halten, daß meist nur für Teilbereiche staatlicher Investitionstätigkeit echte Alternativen denkbar sind.[1)]
Welche von beiden Methoden in einer speziellen KNA angewandt wird, richtet sich nach der Art des Untersuchungsprojektes. Bei Projekten mit multipler Zielfunktion können in ein und derselben Analyse durchaus beide Methoden zur Anwendung gelangen.[2)]

Mit Ausnahme der Möglichkeit produktiverer Faktorenkombination soll eine Berücksichtigung des indirekten Nutzens in der KNA auf jene Fälle beschränkt werden, in denen unterbeschäftigte und immobile Ressourcen in der Volkswirtschaft vorhanden sind.
Für das durchzuführende staatliche Projekt ist daher zu prüfen, in welchen Bereichen und in welcher Höhe zusätzliche Einkommen durch das Projekt induziert werden und ein Realwachstum des Sozialprodukts eintritt. Weil Ursachen von Sozialproduktssteigerungen in benachbarten Bereichen des Investitionsprojektes schwer ermittelt und isoliert werden können, wird sich eine Bewertung

1) Recktenwald, H.C.: Effizienz und innere Sicherheit, in: Kyklos, Vol. 20, 1967, S. 607 - 641, hier S. 619 f.
2) Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analyse und Regionalpolitik - Probleme der Messung der Effizienz von Infrastrukturinvestitionen -, Diss., Erlangen-Nürnberg 1970, S. 43.

des indirekten Nutzens mit Schätzungen begnügen müssen. Eine Analyse des indirekten Nutzens ist aber trotz der Unzulänglichkeiten seiner Messung erforderlich, weil häufig staatliche Maßnahmen mit dem Hinweis auf die vermeintlich großen indirekten Nutzen des Projektes gerechtfertigt werden.[1)]

(c) Berücksichtigung intangibler Effekte

Intangible Effekte unterscheiden sich von den indirekten Kosten- und Nutzengrößen durch die Unmöglichkeit, sie einer Quantifizierung zu unterziehen.[2)] Als Beispiele werden aufgeführt:[3)] Auswirkungen des Projektes auf Gesundheit und Leben, Agglomerationswirkungen, Auswirkungen auf Bevölkerungs- und Einkommensverteilung, Auswirkungen auf das Landschaftsbild.

Für ein bestimmtes staatliches Investitionsprojekt muß geprüft werden, welche aus der Fülle der verschiedenen intangiblen Effekte in Frage kommen.
Die Existenz der intangiblen Nutzen und Kosten ist in der Literatur zwar unbestritten, es bestehen allerdings

1) Vergleiche die Ergebnisse des "Bureau of Reclamation Manual" über Untersuchungen bei Bewässerungsanlagen, bei denen für einzelne landwirtschaftliche Produkte der indirekte Nutzen 83 % (Baumwolle), 78% (Wolle) usw. des direkten Nutzens des Projektes ausmacht. Zitiert bei: Mc Kean, R.N.: Efficiency in Government through Systems Analysis, a.a.O., S. 156.
2) Prest, A.R. und Turvey, R.: Cost-Benefit-Analysis, a.a.O. S. 696.
3) Siehe u. a. bei Hirsleifer, J., De Haven, J.W., Milliman, J.W.: Water Supply: Economics, Technology and Policy, Chicago 1960, S. 131 f.

hinsichtlich Ausmaß und relativer Bedeutung unterschiedliche Auffassungen.[1)]

Das Problem der Einbeziehung oder Nichteinbeziehung intangibler Effekte in die KNA richtet sich nach dem Spezifizierungsgrad der vom politischen Entscheidungsträger vorgegebenen Zielfunktion. An Hand dieser Zielfunktion muß ermittelt werden, welche der intangiblen Effekte erfaßt und bewertet werden sollen.

Es sind zwei Verfahren vorgeschlagen worden, intangible in tangible Nutzen und Kosten zu transformieren.

Das erste Verfahren[2)] versucht bei Gegenüberstellung der Nettosozialnutzen alternativer Projekte zu ermitteln, was zum Beispiel "die Erhaltung einer Landschaft" kosten würde, wenn die zweitbeste Alternative verwirklicht würde. Ist zum Beispiel der Nettosozialnutzen des Projektes A um x DM höher als der des Projektes B, wird aber im Gegensatz zu A bei Projekt B die Landschaft nicht zerstört, so muß entschieden werden, ob der Betrag x DM die Landschaftserhaltung wert ist. Durch dieses Vorgehen wird versucht, die intangiblen Effekte zu quantifizieren und in der Analyse zu berücksichtigen.

Die zweite Möglichkeit ist, in einer Art Anhang zu jedem einzelnen Projekt die intangiblen Effekte sprachlich hinzuzufügen, und somit dem politischen Entscheidungsträger alle Auswirkungen bei der Durchführung der einzelnen Projekte vor Augen zu führen.

---

1) So vertreten Hirshleifer, J., De Haven, J.W., Milliman, J.W.: Water Supply, a.a.O., S. 132 die Ansicht, daß die intangiblen Effekte relativ unbedeutend sind, während nach Margulis, J.: The Economic Evaluation of Federal Water Resource Development, A Review Article, in: American Economic Review, Vol. 49, 1959, S. 98 f. die intangiblen Effekte bisher zu wenig beachtet wurden.

2) Siehe Verfahren und Beispiele bei Stolber, Walter: Nutzen-Kosten-Analyse, a.a.O., S. 112 f.

(3) Investitionskriterien und Diskontsatzprobleme

(a) Diskontsatz, Risiko, Unsicherheit

Die Probleme, die in diesem Abschnitt behandelt werden, beziehen sich meist auf das allgemeine Investitionskalkül, sodaß ihre Darstellung sich auf Hinweise der betriebswirtschaftlichen Literatur beschränken kann.[1)]

Beim überwiegenden Teil der Investitionen fallen Kosten- und Nutzengrößen nicht zu einem Zeitpunkt und in gleicher Höhe an, sodaß diese Zahlungsströme für eine Entscheidung vergleichbar gemacht werden müssen. Das Mittel dazu ist die Diskontierung der Zahlungsströme auf einen Zeitpunkt kurz vor Beginn der Investition.[2)]

Der Kosten-Nutzen-Analytiker steht vor der Frage, welcher Diskontsatz zur Bewertung öffentlicher Investitionen angewandt werden soll. Da im öffentlichen Sektor kein Marktzins vorhanden ist, sind in der Literatur zwei alternative Zinssätze entwickelt worden. Während die erste Möglichkeit einen irgendwie korrigierten Marktzins zugrundelegt, sieht die zweite Möglichkeit eine politische Entscheidung vor, die eine willkürlich gesetzte Rate der sozialen Zeitpräferenz angeben soll.Da es einen generellen Marktzins nicht gibt, sondern auf dem Markt unterschiedliche Zinssätze

---

1) Schneider, Erich: Wirtschaftlichkeitsrechnung - Theorie der Investition -, 7. Auflage, Tübingen-Zürich 1968; Albach, Horst: Wirtschaftlichkeitsrechnung bei unsicheren Erwartungen, Köln und Opladen 1959.

2) Schneider, E.: Wirtschaftlichkeitsrechnung - Theorie der Investition -, 7. Auflage, Tübingen-Zürich 1968, S. 16.

mit unterschiedlichen Risikoraten vorliegen[1], haben die Vertreter der ersten Alternative einen Katalog verschiedener Marktzinsen zusammengestellt. Aufgeführt werden der Zinsfuß für langfristige Staatspapiere[2], die Produktivitätsrate privater Investitionen[3], ein Durchschnitt verschiedener Marktzinssätze und die Verwendung einer gesellschaftlichen Opportunitätskostenrate.[4]

Die Vertreter der zweiten Gruppe lehnen diese "individualistischen Versuche" einer Bestimmung des Diskontsatzes ab, da sie nur zu einer privaten Grenzrate der Substitution zwischen gegenwärtigem und zukünftigem Konsum führen können, aber für öffentliche Investitionen eine soziale Investitionsrate erforderlich ist.[5] Diese soziale Diskontrate ist ein Maßstab für den zeitlichen Vergleich des sozialen Nutzens; sie sei nur politisch festsetzbar.[6]

Es ist der in der Literatur vertretenen Meinung[7] zu

1) Weber, Hans-Peter: Investitionskriterien für den Wasserstraßenbau, Verkehrswissenschaftliche Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Band 12, Berlin 1965, S. 102.
2) Feldstein, Martin S.: Opportunity Cost Calculation in Cost-Benefit-Analysis, in: Public Finance, Band XIX, 1964, S. 117 - 139, hier S. 121.
3) Hirshleifer, J., De Haven, J.C., Milliman, J.W., a.a.O., S. 146.
4) Krutilla, J.V. und Eckstein, O.: Multiple Purpose River Development, a.a.O., S. 78 ff.
5) Prest, A.R. und Turvey, R.: Cost-Benefit-Analysis, a.a.O., S. 169.
6) Feldstein, Martin S.: The Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit-Analysis, in: Economic Journal, Band 74, 1964, S. 360 - 379, hier S. 361.
7) Eckstein, Otto: A Survey, a.a.O., S. 459; Stolber, Walter: Nutzen-Kosten-Analysen, a.a.O., S. 134.

folgen, daß die Wahl des Diskontsatzes immer werturteilsbedingt bleibt. Obwohl einige objektive Faktoren vorhanden sind, müssen sie stets mit subjektiven Momenten kombiniert werden. Dadurch wird dem politischen Entscheidungsträger ein nicht unerheblicher Ermessensspielraum eingeräumt, der sich auf die Auswahl des Projektes auswirken kann.

Die wirtschaftliche Lebensdauer öffentlicher Investitionsprojekte, besonders bei Infrastrukturinvestitionen, erstreckt sich in den meisten Fällen auf mehrere Jahrzehnte. Eine sichere Aussage über die Höhe der im Zeitablauf anfallenden Nutzen- und Kostengrößen ist mit Risiko oder Unsicherheit[1] belastet.
Die Bedeutung von Risiko und Unsicherheit ist je nach Projekt verschieden, sodaß eine Analyse der Kosten- und Nutzengrößen des spezifischen Projektes bezüglich Risiko und Unsicherheit vorgenommen werden muß.
In der Praxis der Kosten-Nutzen-Analysen[2] sind drei Methoden entwickelt worden, um mehrwertige Erwartungen zu berücksichtigen.

Ab- oder Zuschläge auf Erträge und Kosten sollen angewandt werden, wenn mehrwertige Erwartungen im Zeitablauf unregelmäßig auftreten.

Eine geringer angesetzte wirtschaftliche Nutzungsdauer des Investitionsprojektes versucht, den Planungshorizont

1) Über die Definition und Abgrenzung von Risiko und Unsicherheit und ihre Behandlung in der betriebswirtschaftlichen Investitionsliteratur siehe Albach, Horst: Wirtschaftlichkeitsrechnung bei unsicheren Erwartungen, Köln und Opladen 1959, S. 73.
2) Eckstein, Otto: Water Resource Development - The Economics of Project Evaluation, Cambridge 1958, S. 82.

so weit zu verkürzen, daß relativ sichere Aussagen über die Höhe von Kosten und Nutzen gemacht werden können. Eine Erhöhung des Kalkulationszinsfußes als Risikoprämie wird dann vorgeschlagen, wenn die mehrwertigen Erwartungen eine Funktion der Zeit sind. Dabei bleiben Höhe und Zeitpunkt des Zuschlages der subjektiven Entscheidung überlassen.
Diese kurze Darstellung zeigt, daß mehrwertige Erwartungen die Genauigkeit einer KNA weiter einschränken, und insbesondere die Wahl des Diskontsatzes stark subjektive Elemente enthält, die die Rangfolge der alternativen Investitionsprojekte beeinflussen können.

(b) Investitionskriterien

Nachdem die Kosten- und Nutzenströme durch die Bewertung mit einem Diskontsatz auf einen Zeitpunkt bezogen wurden, geben die Investitionskriterien an, wie die aggregierten Kosten- und Nutzengrößen verknüpft werden sollen.
Das Verhältniskriterium setzt den Gegenwartswert des Nutzenstromes (Zähler) mittels Division in Beziehung zum Gegenwartswert des Kostenstromes (Nenner). Die Entscheidungsregel dieses Kriteriums lautet, das Projekt auszuwählen, das die höchste Verhältniszahl hat. Ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von kleiner als eins bezeichnet unrentable Projekte.
Die Probleme dieses Ansatzes liegen darin, daß keine Aussage über die absolute Höhe von Nutzen und Kosten und damit den absoluten Gewinn gemacht wird.[1] Der Wert dieses Kriteriums beschränkt sich auf den Fall eines limitierten Investitionsfonds.

1) Mc Kean, R.N.: Efficiency in Government, a.a.O., S. 109.

Beim Differenzkriterium wird der Gegenwartswert des Nutzens um den der Kosten verringert, und die Entscheidungsregel lautet, das Projekt zu wählen, dessen Differenz am größten ist. Bei der Durchführung des Differenzkriteriums kann die Kapitalwertmethode, die Annuitätenmethode und die Methode des internen Zinsfußes verwandt werden.[1)]

c. Kritische Würdigung des Konzepts der KNA

Eine Kritik an der KNA zerfällt in zwei Teilbereiche. Geht man von den Forderungen aus, die an ein theoretisches Konzept gestellt werden müssen, so zeigt die KNA, daß sie weder den theoretischen Anforderungen nach innerer Geschlossenheit noch der Operationalität bei der Bewertung eines spezifischen Investitionsprojektes gerecht werden kann. Wohlfahrtstheoretischer Ausgangspunkt, das Ziel der Ermittlung des gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens eines Projektes, wie Erfassung und Bewertung aller Kosten- und Nutzengrößen lassen eine KNA als unmöglich erscheinen.
Die einzelnen Schritte bei der Durchführung der KNA erfordern solche Abstriche von der Ideal-Konzeption, daß man fragen muß, ob die Ergebnisse überhaupt noch irgendeinen Aussagewert bezüglich der Rangfolge alternativer Investitionsprojekte haben.

Gerechtfertigt wird die KNA durch zwei Punkte. Zum einen existiert kein Instrument zur Realisierung des gesteckten Ziels einer optimalen Allokation der ökonomischen Ressourcen im Staatssektor, zum anderen wird der

1) Zur Darstellung der einzelnen Methoden und ihren Anwendungsmöglichkeiten siehe Schneider, Erich: Wirtschaftlichkeitsrechnung, a.a.O., S. 33 ff.

KNA trotz ihrer Unzulänglichkeiten ein Wert beigemessen, da sie dem politischen Entscheidungsträger vor Augen führt, welche Auswirkungen mit den einzelnen Projekten verbunden sind. Der Versuch der Erfassung aller mit dem Projekt verbundenen Effekte bewirkt ein Problembewußtsein, das von intuitiven Entscheidungen und vom "gesunden Menschenverstand" zu einer ökonomischeren Betrachtungsweise hinführen kann.[1)]
Das Problem der KNA ist ihre unvollständige Quantifizierung, sodaß der politische Entscheidungsträger gern nach dem Zahlenwerk greift, seine Voraussetzungen und Einschränkungen übersieht und nicht quantifizierte Effekte zu gering beurteilt.[2)]

Eine Anwendung der KNA im Rahmen dieser Arbeit versucht in den Verflechtungen des Stadt-Umland-Bereichs die spezifischen Auswirkungen einer Veränderung von Verwaltungsstrukturen aufzuzeigen. Allein ein Katalog nicht quantifizierter Wirkungen neuer Verwaltungsstrukturen kann das "Problembewußtsein" der politischen Entscheidungsträger erhöhen.

---

1) Siehe Elsholz, Günter: Cost-Benefit-Analysis - Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen,-, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hrsg: Heinz-Dietrich Ortlieb und Bruno Molitor, 12. Jahr, Tübingen 1967, S. 286 - 301, hier auf S.299f.
2) Stohler, Jacques: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse, in: Kyklos, Vol. XX, 1967, S. 218 - 245, hier S. 243 f.

II. Teil Ablauf und Probleme einer KNA zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Stadt-Umland

1. Ermittlung eines Zielsystems zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme

a. Ziele, Grundsätze und Leitbilder in der Raumordnung

In ihrer historischen Entwicklung ist die moderne Stadt nichts anderes als die Fortentwicklung der ökonomischen Stadt.[1] Das Leitbild der ökonomischen Stadt enthält überwiegend nur ökonomische Maßstäbe. Erfolg und Ansehen wurden und werden in ihrer wirtschaftlichen, vor allem industriellen, Entwicklung gesehen. Das Leitbild der ökonomischen Stadt hat heute nicht mehr den Rang und die allgemeine Bedeutung für die städtische Entwicklung und Planung.[2]

Die Raumordnungspolitik als relativ junger Zweig der Wirtschaftspolitik hat von Anfang an ihre Aufgabenstellung nicht allein auf wirtschaftliche Zielsetzungen begrenzt. Ihre wesensmäßig koordinierende Tätigkeit vermied eine Einengung des Blickfelds auf Teilaspekte.

Ausgangspunkt für die Entwicklung eines Zielsystems der räumlichen Ordnung müssen ihre Aufgaben und Träger sein.

---

1) Hessischer Minister des Inneren: Vorschläge für die gebietliche Neugliederung des Landkreises Offenbach, des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden und über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt, Wiesbaden 1973, S. 23.

2) Ebenda S. 23.

Unter der Begriffskombination Raum - Ordnung kann entweder der vorgefundene faktische Zustand der räumlichen Ordnung eines Gebietes oder die Tätigkeit, die auf Änderung eines gegebenen Zustands der räumlichen Ordnung gerichtet ist, verstanden werden. Da die Erörterung des Stadt-Umland-Problems sich nicht auf die Beschreibung eines Zustands beschränken soll, wird von letzterer Definition der Raumordnung ausgegangen. In diesem Fall ist ein Leitbild die geordnete Vorstellung der angestrebten Ziele der raumordnenden Tätigkeit, oder die Vorstellung einer räumlichen Ordnung, die nach erfolgreicher Durchführung dieser ordnenden Tätigkeit bestehen wird[1].

Träger der Raumordnungspolitik ist der Staat mit seinen Untergliederungen. Er greift durch raumordnungspolitische Maßnahmen in den bestehenden Zustand ein und versucht raumbedeutsame[2] Maßnahmen anderer Wirtschafts- und Gesellschaftssektoren nach seinen Zielen zu lenken.

Auslösend für ein Tätigwerden des Staates auf dem Gebiet der Raumordnung waren zwei Ursachenkomplexe[3].

---

1) Ernst, Werner: Leitbild der Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 1907 - 1912, hier 1908.
2) Zum Begriff "raumbedeutsam" siehe die Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz, Textausgabe, Stuttgart-Köln 1965 und Jochimsen, Reimut, Ortmann, Friedrich u.a.: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, in: Mitteilungen des Instituts für Raumordnung in der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 30.
3) Ernst, Werner: Staat und Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 3066 - 3079, hier 3068.

Der eine Grund liegt in der Erkenntnis, daß die hergebrachten Methoden der Planung angesichts der raschen und tiefgreifenden Veränderungen in der Struktur der Erwerbstätigen mit allen ihren Folgeerscheinungen ohne ausreichende Wirkung sein müssen.
Der zweite Grund liegt in der gewandelten Auffassung von den Aufgaben der staatlichen Verwaltung. Dies zeigt sich in einer Entwicklung von der Hoheits- zur Leistungsverwaltung, zur Daseinsvorsorge und zu ordnenden Eingriffen.

Die Möglichkeiten der Raumgestaltung mittels eines Leitbildes liegen vor, da Änderungen in der Gesellschaftsstruktur Mobilität schaffen, in die der Staat lenkend eingreifen kann. Verbesserter Energietransport, verbesserte Nachrichtenübermittlung und die Standortunabhängigkeit vieler Betriebe lassen ordnende Eingriffe des Staates zu. Erhöhter Flächenbedarf, der in City-Standorten nicht gedeckt werden kann, erzwingt eine Verlagerung der Betriebe von Verdichtungskernen in das Umland. Diese Mobilität sollte zu einer geordneten Entwicklung von Kernstadt und Umland genutzt werden.

Vorbeugende und vorsorgende raumpolitische Maßnahmen gewinnen neben der Verbesserung fehlgelaufener Raumstrukturen immer weitergehende Bedeutung. Staatliches Handeln ist dabei auf das Erreichen eines Sollzustandes ausgerichtet. Eine Möglichkeit der Beurteilung raumpolitischer Maßnahmen in ihrer Richtung und ihrem Umfang setzt die Vorstellung eines Sollzustandes voraus.
Der Sollzustand findet seinen Ausdruck im Leitbild der räumlichen Ordnung, welches in Grundsätzen und Zielen der Raumordnungspläne konkretisiert wird.

b. Notwendigkeit eines Leitbildes

Raumordnungspolitische Maßnahmen werden im hoheitlichen Bereich auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Gemeinden getroffen. Träger der Raumordnungstätigkeiten sind auf jeder dieser Ebenen eine Vielzahl von Verwaltungsstellen. So werden unter anderem raumbedeutsame Maßnahmen von Versorgungsunternehmen, Bundespost, Bundesbahn und Gemeindeverwaltungen vorgenommen. Jede dieser Institutionen trifft Entscheidungen nach bestimmten Zielvorstellungen. Die Vielzahl der verschiedenen Aktivitäten paßt aber hinsichtlich der Gesamtentwicklung häufig nicht zusammen.[1] Zum Beispiel kann eine betriebswirtschaftlich richtige Führung einer Versorgungsleitung die räumliche Entwicklung eines Gebietes erschweren. Aufgabe der Raumordnungspolitik muß es daher sein, eine Koordination der Aktivitäten nach raumordnungspolitischen Zielen vorzunehmen. Ein Zielsystem und seine koordinierende Wirkung ist um so notwendiger, je komplexer und unübersichtlicher die sozio-ökonomischen Lebensverhältnisse im Raum sind.

Da die Raumordnungspolitik kein selbständiger Verwaltungszweig ist, sondern sich ausschließlich durch Aktivitäten der einzelnen Verwaltungszweige verwirklicht[2], erfordert der interdisziplinäre Charakter der Raumordnung ein in sich gegliedertes und ausgewogenes Gesamtzielsystem.
Eine Abstimmung raumbedeutsamer Maßnahmen in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Sicht, bei Berücksichtigung der verschiedenen Ebenen der raumordnerisch Handelnden, ist daher erforderlich.[3]

1) Ernst, Werner: Leitbild, a.a.O., Spalte 1908.
2) Ebenda Spalte 1908.
3) Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren: Empfehlungen, Folge 3, Frankfurt 1972, S. 8.

Übertragen auf das Stadt-Umland-Problem ergibt sich aus der Sicht der Gemeinden die Forderung, die raumbedeutsamen Aktivitäten in diesem Bereich aufzuzeigen, nach Art der Aufgabe und des Entscheidungsträgers zu ordnen und eine Abstimmung der Handelnden anzustreben.
Von der Themenstellung her werden als Entscheidungsträger primär Gemeinden und von der Art der raumbedeutsamen Maßnahmen nur die untersucht, die Verwaltungsgrenzen überschreiten und sprengen.
Eine weitere Notwendigkeit für die Entwicklung eines Zielsystems ergibt sich dadurch, daß konkurrierende Zielsetzungen erkannt und über den direkten Bereich der Raumordnung hinaus eine Abstimmung der Ziele mit den anderen wirtschaftspolitischen Bereichen gesucht wird.[1)]
Die Lösung des Stadt-Umland-Problems erfordert ein in sich geschlossenes Zielsystem, anhand dessen verwaltungspolitische Maßnahmen nach bestimmten Richtlinien vorgenommen werden und deren Effizienz überprüft werden kann.

Die Effizienz oder Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsreformmaßnahmen ist der Hauptuntersuchungsgegenstand ökonomischer Untersuchungen von Verwaltungsreformplänen und -maßnahmen. Die Effizienz ist der Wirkungs- oder Sparsamkeitsgradmesser, der angibt, ob bei raumbedeutsamen Maßnahmen das Wirtschaftlichkeitsprinzip beachtet wurde.[2)]

---

1) Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren: Empfehlungen, Folge 3, Frankfurt 1972, S. 8.
2) Recktenwald, Horst-Claus: Effizienz und innere Sicherheit, in: Kyklos, Band 20, 1967, S. 607 - 641, hier S. 610; Stolber, Walter: Kosten-Nutzen-Analysen, a.a.O., S. 19.

c. Ableitung raumpolitischer Ziele aus der gesellschaftlichen Zielsetzung[1)]

In der raumordnungspolitischen Literatur wurde der Versuch unternommen, den Teilbereich "Raumordnungspolitik" in den größeren gesellschaftlichen Rahmen zu stellen und raumordnungspolitische Ziele aus der übergeordneten gesellschaftlichen Zielsetzung abzuleiten.[2)] Für das allgemeine politische Handeln des Menschen sind "letzte Ziele" maßgebend.[3)] Diese lassen sich nicht aus dem Wesen einzelner Teilbereiche menschlichen Handelns, wie etwa der Raumordnungspolitik, ableiten, sondern sind vielmehr allgemein menschlicher Natur.[4)]
Giersch[5)] führt folgende übergeordnete Ziele an: Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand.
Bei der Freiheitszielsetzung[6)] handelt es sich darum, den persönlichen Verfügungsbereich des einzelnen Menschen möglichst groß zu machen. Diese Aussage drückt die Relativität der Zielsetzung aus. Relativ ist das Ziel der Freiheit, weil gleichwertige Ziele eine Einschränkung herbeiführen können. Aber auch Freiheitsrechte der Mitmenschen beschneiden den Freiheitsraum des einzelnen. Ein Konflikt individueller Freiheitsrechte ist umso wahrscheinlicher, je näher Menschen im Raum leben.

1) Die folgenden Gedanken stützen sich im wesentlichen auf die Ausführungen von Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Probleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969, denen sich der Verfasser anschließt.
2) Vgl. ebenda S. 55 ff.
3) Vgl. ebenda S. 55.
4) Beckerath, Erwin v.: Politik und Wirtschaft: Ist rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 13, Berlin 1957, S. 25 - 41.
5) Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1961, S. 59 ff.
6) Vgl. Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Probleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 55.

Daher ist eine aufgelockerte Wohnweise als Ziel der Raumordnungspolitik geeignet, den Freiheitsspielraum, der dem einzelnen zur Verfügung steht, tendenziell zu vergrößern.[1] Eine Einschränkung "übersteigerter" Ballung und eine Verbesserung der Ordnung der Städte kommt dieser Zielsetzung entgegen.[2]

"Gerechtigkeit kann als Gleichheit der formalen Freiheit, als Gleichheit der Startbedingungen, als Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit oder Gleichheit der materiellen Freiheit verstanden werden."[3]

Die Gleichheit der formalen Freiheit für alle Menschen in allen Gebieten ist überwiegend verwirklicht. Anders ist es mit den anderen Ausprägungen der Gleichheit. Die Startbedingungen für den einzelnen weichen in der Regel räumlich, insbesondere durch unterschiedliche Ausbildungsmöglichkeiten, stark voneinander ab. Auch interregionale Leistungsgerechtigkeit im Sinne eines gleichen Lohns für gleiche Leistung ist meist nicht überall gegeben. Gleichheit zwischen den Regionen würde eine Nivellierung der Wohlstandsunterschiede voraussetzen. Das Gerechtigkeitsziel hat nach Giersch[4] zwei raumordnungspolitische Unterziele:

> Will man die Zunahme der relativen interregionalen Wohlstandsunterschiede vermeiden, so handelt es sich um ein vergleichsweise bescheidenen Unterziel.

---

1) Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Probleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 56.
2) Sachverständigenausschuß für Raumordnung: Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1961, S. 56 ff.
3) Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 75.
4) Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 386 - 400, hier S. 388 f.

Die Pro-Kopf-Einkommen müßten in "reichen" und "armen" Regionen gleich wachsen.
Ist das Ziel aber eine Beseitigung der regionalen Unterschiede der Pro-Kopf-Einkommen, so kann dies nur durch ein stärkeres Wachstum in den "ärmeren" Regionen erreicht werden. Dieses Ziel wird wesentlich schwieriger zu erreichen sein, als eine Angleichung der Wachstumsraten.

Bei der Sicherheitszielsetzung kann zwischen der Sicherheit nach außen und der Sicherheit nach innen unterschieden werden.
Die Sicherheit nach außen, Absicherung gegen Bedrohung durch andere Staaten, erfordert einen Schutz der Bevölkerung und der Wirtschaftszentren. Eine Entballung der Bevölkerung und der Arbeitsstätten entspricht dieser Zielsetzung.
Die kollektive Sicherheit nach innen umfaßt u.a. auch den Schutz der Bürger gegenüber einer allgemeinen Unterbeschäftigung.[1)]
Die Wohlstandszielsetzung besitzt nicht die gleiche Qualität wie die bisher behandelten gesellschaftlichen Ziele. Das Wohlstandsziel ist ein Zwischenziel, das zur Erreichung "letzter Ziele" dienen kann. Trotz dieses Tatbestandes wurde das Wohlstandsziel als selbständiges Ziel in eine Reihe mit anderen gesellschaftlichen Zielen gestellt.
Als Begründung diente, daß das Wohlstandsziel "zu denjenigen Kategorien gehört, die im Zuge der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung der jüngsten Zeit zentrale Bedeutung erlangt haben"[2)]. Es muß die Frage

1) Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 58.
2) Ebenda S. 59.

gestellt werden, ob diese Gewichtung nicht einen Großteil der Schuld an der städtischen Situation hat, wie wir sie jetzt vorfinden. Die Gegenbewegung läuft unter dem Begriff "Vorrang der Qualität des Lebens vor wirtschaftlicher Expansion". Die Wohlstandszielsetzung als Verpflichtung zu einer möglichst raschen Steigerung des Sozialprodukts[1] soll auf ihre "wahre" Bedeutung zurückgestuft werden. Die heute überragende Bedeutung der ökonomischen Ziele sollte nach obiger Ansicht abgebaut und in ein ausgewogenes Zielsystem eingearbeitet werden.

Die oben dargestellten Einzelziele können nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Die gesellschaftlichen Ziele stehen nicht in jedem Fall miteinander in Harmonie.
Es ergeben sich neben Fällen, in denen sich Ziele ergänzen, vielfältige Konfliktmöglichkeiten. Zielergänzungen finden sich in der Erhöhung des Wohlstands und der Erweiterung des Freiheitsspielraums, konkurrierende Beziehungen bestehen zwischen Freiheit und Gerechtigkeit.[2]

Für die raumpolitischen Ausprägungen gesellschaftlicher Ziele ergibt sich, daß auch diese nicht in jedem Fall harmonieren.

Als Ergebnis läßt sich feststellen, daß sich aus den gesellschaftlichen Zielen kein eindeutiges in sich geschlossenes raumordnungspolitisches Zielsystem ableiten läßt.

---

1) Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 59.
2) Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 77.

Um ein gesellschaftliches Leitbild zu verwirklichen, muß ein Zielsystem entwickelt werden, aus dem für den Träger der Raumordnungspolitik Handlungsprinzipien abgeleitet werden können.[1)]
Allgemeine Grundsätze der Raumordnung stellen häufig Leerformeln dar, die erst für spezielle Einzelprobleme und Regionen konkretisiert werden müssen, damit Handlungsprinzipien abgeleitet werden können.
Das Dilemma liegt darin, daß Leitbilder wegen der gewollten Allgemeingültigkeit abstrakt sein müssen, je konkreter die Ziele aber formuliert werden, um so eher ergeben sich Konfliktmöglichkeiten zwischen ihnen.
"Zur Überbrückung von Konflikten bedarf es eindeutiger Entscheidungen und somit der Koordinierung von Zielen und Maßnahmen innerhalb eines klar strukturierten Verwaltungsaufbaus."[2)]

d. Grenzen eines raumpolitischen Zielsystems

Grenzen für ein raumordnungspolitisches Zielsystem ergeben sich aus zwei Überlegungen.
Wenn die raumordnende Tätigkeit des Staates keine selbständige, für sich bestehende Tätigkeit ist, sondern lediglich die Koordinierung anderer Tätigkeiten unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen dieser Tätigkeiten auf die räumliche Ordnung eines Gebietes, und wenn die raumordnende Tätigkeit diese übrigen Tätigkeiten nicht selbst übernimmt, so ergibt sich daraus, daß die selbständige Verantwortung der einzelnen Verwaltungsstufen durch die Raumordnung nicht aufgehoben werden kann.[3)]
Damit bleibt die Raumordnung den Beschränkungen unterworfen, die sich daraus ergeben, daß die einzelnen

1) Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, a.a.O., S. 64.
2) Vgl. ebenda S. 68.
3) So Ernst, Werner: Leitbild, a.a.O., Spalte 1910.

Verwaltungseinheiten noch eine Reihe anderer Gesichtspunkte zu beachten haben, von denen einige, wie etwa die Rentabilität der Verkehrsbetriebe und die notwendige Sparsamkeit von Erschließungsmaßnahmen, den Erfordernissen der Raumordnung abträglich sein können.[1)]

Die zweite Einschränkung bei einer Auswahl eines Leitbildes ergibt sich daraus, daß die raumordnende Tätigkeit des Staates an die Verfassung und die bestehende Gesellschaftsordnung gebunden ist. Das Gesellschaftssystem der BRD, dargestellt durch Begriffe wie parlamentarisch, demokratisch, föderativ, freiheitlich, rechtsstaatlich, schließt eine Reihe raumpolitischer Maßnahmen aus, die in anderen Gesellschaftssystemen möglich wären.

Es geht bei der Auswahl des Leitbildes nicht um die Frage,ob das eine oder das andere System der Gesellschaftsordnung der Menschheit eine glücklichere Zukunft sichert, sondern lediglich darum, daß die Entscheidung für das eine oder andere System die Möglichkeiten der Raumordnung weitgehend bestimmt.[2)]

Manche Kritik an speziellen Maßnahmen in der Raumordnung übersieht diese sich aus den Grundsätzen der Gesellschaftsordnung ergebenden Bindungen. Die Kritik bewegt sich auf dem falschen Feld und richtet sich an den falschen Adressaten.

Als Beispiele können hier die Vorgänge in Frankfurt um die Besetzung leerstehender Häuser und die Forderung nach Aufhebung der Eigentumsrechte an Grund und Boden angeführt werden. Auf richtigem Feld und an den richtigen Adressaten kann diese Kritik nur glaubwürdig sein, wenn sie sich mit allen Voraussetzungen und Wirkungen

1) Ernst, Werner: Leitbild, a.a.O., Spalte 1910.
2) Ebenda Spalte 1910.

auseinandersetzt, die eine andere Gesellschaftsordnung mit sich bringt. Die Beseitigung des Grundrechts der Freizügigkeit oder des Instituts des privaten Eigentums mag die Möglichkeit und Wirksamkeit einer Raumordnungspolitik erhöhen, sie führt aber zu einer anderen Gesellschaftsordnung.
Ob man eine Beseitigung dieser Grundrechte will oder nicht, ist daher keine Frage der Raumordnung, sondern der Gesellschaftsordnung.

Ein weiterer Gesichtspunkt verfassungsmäßiger Beschränkung eines Leitbildes ist die Aufteilung der Zuständigkeiten für Gesetzgebung und Verwaltung in einem föderativen Staat, der gekennzeichnet ist durch zentrale Bundesverwaltung, Länder als Gliedstaaten und die Aufteilung in staatlichen Verwaltungs- und kommunalen Selbstverwaltungsbereich.

Im Zusammenhang mit dem Stadt-Umland-Problem spielt die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden eine Rolle.[1)] Raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen müssen von der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden ausgehen, auch wenn die Raumordnung im Stadt-Umland ohne diesen Grundsatz vielleicht leichter durchzuführen wäre.

e. Inhalt eines raumpolitischen Zielsystems

(1) Zielsystem zur globalen Entwicklung der BRD

Ein Ziel ist das Ende, der Schlußpunkt menschlichen Strebens. Als Ziel bezeichnet man einen angestrebten zukünftigen Sachverhalt, resultierend aus der Wirkung menschlichen Handelns.

1) Vgl. Art. 28, Abs. 2 GG.

Die treibende Kraft, um zu diesem Endzustand zu gelangen, sind die Motive. Ziele und Prinzipien sind letztlich die Grundlage der Handlungen.
Nicht Triebregungen oder emotionale Reflexe, sondern zweckmotivierte Bewußtseinsakte bestimmen das menschliche Handeln.[1] Die Ziele sind zugleich auch die Gründe für die Errichtung des jeweiligen Gebildes. Da meist nicht nur ein Ziel oder Zweck verfolgt wird, muß die Gesamtheit der Ziele in einer Zielfunktion zusammengefaßt werden.[2]

Die Bundesregierung hat versucht, ihre raumordnungspolitischen Vorstellungen in einem gesetzlich festgelegten Leitbild zu definieren. Vor allem § 1 und § 2 des Raumordnungsgesetzes[3] legen ein Leitbild fest, das unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem Normadressaten hat.
Entsprechend dem Charakter des Gesetzes als Rahmenvorschrift regelt das Gesetz die Materie nicht vollständig und abschließend. Es legt einige Grundsätze für die raumordnende Tätigkeit in Bund und Ländern fest, die von den Ländern ausgefüllt und ergänzt werden können, ohne freilich den bundesgesetzlich festgelegten Grundsätzen zu widersprechen.

Da der bundesgesetzliche Rahmen auch für ein Zielsystem im Stadt-Umland seine Geltung hat, sollen die Grundsätze näher untersucht werden.

---

1) Koch, Helmut: Betriebliche Planung, Grundfragen und Grundlagen der Unternehmenspolitik, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1961, S. 15.
2) Heinen, Edmund: Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1962, S. 11.
3) Raumordnungsgesetz, Textausgabe, 1965.

§ 1 des Raumordnungsgesetzes stellt im wesentlichen eine ausfüllungsbedürftige Leerformel dar.[1)]
Eine genauere Fixierung wird in § 2 des Gesetzes in neun Unterpunkten versucht. Grundsatz 1 fordert, die räumliche Struktur von Gebieten "mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen, sowie ausgewogenen sozialen und kulturellen Verhältnissen zu sichern und weiter zu entwickeln".[2)]
In Gebieten, in denen eine solche Struktur noch nicht besteht, sind entsprechende Maßnahmen einzuleiten.
Grundsatz 2 bejaht die Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten, soweit sie zu "gesunden" Verhältnissen führt.
Grundsatz 3 stellt als Ziel die Förderung solcher Gebiete auf, in denen die Lebensbedingungen wesentlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind.
Grundsatz 6 verlangt, daß der Verdichtung dort entgegengewirkt wird, wo diese zu "ungesunden räumlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen" führt.
Neben diesen Grundsätzen stehen andere speziellerer Natur, wie die besondere Förderung des Zonenrandgebietes, die Erhaltung der Land- und Forstwirtschaft, Erhaltung und Pflege der Landschaft, die Berücksichtigung landsmannschaftlicher Verbundenheit und die Beachtung der Erfordernisse ziviler und militärischer Verteidigung.

---

1) Zu der Diskussion über Leerformeln siehe den Artikel von Dittrich, Erich: Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jahrgang, Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 193 - 198. Dittrich schreibt den Leerformeln einen gewissen Wert bei der Vorbereitung für eine speziellere Zieldiskussion zu.
2) Vgl. § 2 Raumordnungsgesetz.

Speziell für die Probleme im Stadt-Umland ist festzuhalten: Bejahung der Verdichtung
Räumliche Ordnung zur Erreichung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen
Beschränkung der Verdichtung in überlasteten Räumen

Wie schon bei der Formulierung der einzelnen Grundsätze bleibt das Raumordnungsgesetz auch in Aussagen über die Koordinierung verschiedener Ziele ausfüllungsbedürftig. Es können vielfach die in § 2 Raumordnungsgesetz aufgeführten Einzelziele nur verwirklicht werden, wenn andere aufgeführte Ziele zurückgestellt werden.
Was soll geschehen, wenn die Erfüllung des Grundsatzes 3 (Verbesserung der Bedingungen in zurückgebliebenen Gebieten) sich mit dem Grundsatz 2 (Verbesserung von Lebensbedingungen in Verdichtungsräumen) nicht oder nicht voll vereinbaren läßt? Solche Fragen werden im Raumordnungsgesetz nicht gelöst, sondern der Konkretisierung der Ländergesetzgebung und gegebenenfalls Entwicklungsplänen für Teilräume überlassen.
Hier zeigt sich wieder die allgemeine Problematik eines jeden Leitbildes.[1)]

(2) Notwendigkeit einer regionalen Zielermittlung

Die inhaltliche Untersuchung des Leitbildes für die Bundesrepublik Deutschland ergab, daß eine Konkretisierung den Bundesländern überlassen wurde.
Aber auch in den Landesplanungsgesetzen zu findende Leitbilder sind wenig konkret und können es wohl auch nicht sein. Die räumliche Verflechtung des menschlichen Lebens in allen seinen Beziehungen und die Unmöglichkeit für große Gebiete Ziele anzugeben, machen es daher

1) Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Probleme, a.a.O., S. 68.

notwendig, Raumordnungsprogramme und Entwicklungspläne vor allem für die sogenannten Regionen aufzustellen.[1] Die Zielformulierung muß deutlich und konkret sein, um ohne weiteres als verbindlich für örtliche und fachliche Planung gelten zu können.[2]

Wegen der Größe des Landes und seiner außerordentlich differenzierten Bevölkerungsverteilung und Verdichtung hat die nordrhein-westfälische Landesregierung in ihren Raumordnungsgutachten[3] festgestellt, daß die Gemeinde- und Kreisreform nicht für das ganze Land in einem Zug verwirklicht werden kann. Die Neugliederung kann nur in Teilräumen durchgeführt werden, die allerdings großflächig abgegrenzt sein sollten.

Ziele einer umfassenden Entwicklungsplanung für das Landesgebiet ergeben sich u. a. aus dem Landesentwicklungsprogramm von 1964[4], das sich am zentralörtlichen Gliederungssystem orientiert.[5] Das Landesentwicklungsprogramm unterscheidet nach der Bevölkerungsstruktur und den Entwicklungstendenzen drei Zonen.[6]

---

1) Siehe Ernst, Werner: Staat und Raumordnung, a.a.O., Spalte 3074.
2) Ebenda Spalte 3074.
3) Z. B. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Münster/Hamm, Düsseldorf 1973, S. 7; Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Ruhrgebiet (Ruhrgebietsgesetz), Drucksache 7/2800, Band 1, Düsseldorf 1973, S. 21.
4) Landesentwicklungsprogramm vom 7.8.1964, in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 17. Jahrgang, 1964, S. 1205 - 1217.
5) Nach Heft 27 der Schriftenreihe des Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen zur Landesentwicklung: NRW in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, S. 16 ff.
6) Ebenda S. 16 ff.

In den Ballungskernen als Gebieten mit städtischer Siedlungsstruktur (2.000 E/qkm und mehr, 50 qkm) ist die Ordnungsaufgabe vorrangig, die durch verbesserte Planung der ungeordneten und willkürlichen Flächenaufteilung entgegen wirken soll.
Der zukünftige Bedarf an Grünflächen, öffentlichen Einrichtungen, sowie Flächen für Neuansiedlung und Erweiterung der Industrie soll aufeinander abgestimmt werden.[1)]

In den Ballungsrandzonen, die sich an die Ballungskerne anschließen (1.000 - 2.000 E/qkm) steht die Sicherung geordneter räumlicher Entwicklung im Vordergrund.[2)]

In den ländlichen Zonen, die überwiegend land- und forstwirtschaftlich genutzt werden und zu denen auch städtische Verflechtungsgebiete sowie Industrie- und Zentralorte gehören, steht die planerische Vorbereitung für die Förderung dieser Gebiete im Vordergrund. Dabei soll die Planung besonders auf die Entwicklung von Orten mit zentraler Bedeutung ausgerichtet werden.[3)]
Es wird zu untersuchen sein, ob diese Bestimmung und Abgrenzung von Teilräumen und Planungszielen auf das Stadt-Umland-Problem anwendbar ist.

(3) Ordnung der Verdichtungsräume

(a) Grundlagen

Die nachstehende Zielermittlung befaßt sich ausschließlich mit dem Stadt-Umland. Sie setzt das für alle Räume

1) Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung des Raums Münster/Hamm, a.a.O., S. 22.
2) Ebenda S. 22.
3) Ebenda S. 23.

der Bundesrepublik geltende Prinzip des Ausgleichs zwischen verschieden leistungsfähigen Räumen als allgemein anerkannten Grundsatz voraus. Weiterhin wird davon ausgegangen, daß das zentralörtliche Versorgungsprinzip auch im System von Verdichtungsschwerpunkten und Verdichtungsachsen seine Gültigkeit behält. Bei der Ordnung der Verdichtung sollen die vom Beirat für Raumordnung entwickelten Prinzipien zugrunde gelegt werden.[1)]

(b) Vorrang der Qualität des Lebens vor wirtschaftlicher Expansion

Die Vitalsituation[2)] ist in den Verdichtungsräumen durch Luft- und Wasserverunreinigung, durch Lärmbelästigung und Klimaverschlechterung gestört.
Die Summe aller natürlichen und künstlich geschaffenen physischen Gegebenheiten, die auf den Menschen an seinem Aufenthaltsort einwirken, muß so gestaltet werden, daß eine "familiengerechte Wohnweise", "gesundes Gemeindeleben", "bodenständige Lebensweise" und "Erwerbssicherheit" durch krisenfeste Arbeitsplätze erreicht werden.[3)]
Der politische Begriff der Qualität des Lebens versucht, wenn auch wenig scharf konturiert, die Forderungen an "menschengerechte Lebensbedingungen" zusammenzufassen. Er entspringt dem "unguten" Gefühl bei der Betrachtung städtischer Entwicklungen.
In Räumen, in denen eine offensichtliche Minderung der

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 40.
2) Zum Begriff siehe Klein, Hans-Joachim: Vitalsituation, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 3657 - 3660, hier 3657.
3) Ebenda Spalte 3658.

Qualität des Lebens eingetreten ist, muß bei Berücksichtigung und Gewichtung aller Folgen überlegt werden, ob die wirtschaftliche Aktivität nicht beschränkt werden soll. Die Neuansiedlung von Produktionsbetrieben sollte die Wirkungen auf die Vitalsituation berücksichtigen. Darüber hinaus soll eine Verlegung umweltbeeinträchtigender Industrien vorgenommen werden, wenn anders keine Verbesserung der Vitalsituation erzielt werden kann. Dabei muß sichergestellt werden, daß der Standort nicht nur über die nächste Gemeindegrenze hinweg verlegt wird. Raumplanung hat die Aufgabe, für solche Industrien geeignete Standorte zu suchen, wo die Belastung der Menschen nur gering ist.

(c) Förderung verkehrspolitischer Ziele

Die Verkehrsströme und ihre Lenkung sind in Verdichtungsräumen eine der Hauptaufgaben der Verwaltungsträger. Verkehr in seiner überbrückenden Funktion der räumlichen Funktionsteilung und Funktionsergänzung ist nicht nur Folgeerscheinung, sondern übt selbst raumbeeinflussende Wirkung aus.
Verkehrspolitische Ziele gliedern sich daher in zwei Richtungen.
Die mehr statische Ausrichtung zielt auf eine Anpassung der Verkehrssysteme an den bestehenden und von anderen Sektoren induzierten Verkehrsbedarf. Der Ausbau der Verkehrssysteme hat dabei die Verlagerung der Gewichte im Verdichtungsraum vom Individualverkehr, der an seine Grenzen stößt, auf den öffentlichen Nahverkehr zu berücksichtigen.
Die andere verkehrspolitische Richtung versucht entwicklungsinduzierend die räumliche Gestaltung vorzunehmen, wobei die Standortqualitäten der bedienten Orte erhöht werden.

Die verkehrspolitischen Forderungen in den Verdichtungsräumen sind: weiterer Ausbau des Fernschnellverkehrs zur Verknüpfung der Verdichtungsknoten,
Aus- und Neubau besonderer Nahschnellverkehrssysteme, die dem periodischen Berufs- und Einkaufsverkehr zugute kommen.

Eine funktionsgerechte Verkehrsbedienung der Verdichtungsräume erfordert ein aufeinander abgestimmtes und ausgewogenes System von Verkehrsträgern, das quantitativ der Menge, zeitlich dem periodischen Anfall, in ihrer Länge der jeweils speziellen raumüberbrückenden Funktion im Nahbereich oder der Verbindung von Verdichtungsknoten gerecht wird.

(d) Förderung bildungs- und sozialpolitischer Ziele

Bildungs- und sozialpolitische Ziele haben in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen, sodaß immer mehr Personen Bildungs- oder Sozialeinrichtungen in Anspruch nehmen wollten. Die bestehenden Einrichtungen sind in der Dimensionierung den Anforderungen nicht gerecht geworden, sodaß ein Aus- und Neubau der Einrichtungen erforderlich wurde. Da die Vorteile der Konzentration genutzt werden sollen, entstehen große Einheiten, die raumrelevant sind. Diese Großeinheiten wie Gesamthochschulen und Schwerpunktkrankenhäuser sind aber nicht nur standortprägend, sondern stellen hohe Ansprüche an Infrastruktur und Verkehrssystem.[1)]
Die Standortwahl für derartige Großstrukturen ist daher besonders sorgfältig auf die Möglichkeiten des vorgegebenen Verdichtungsnetzes und hier wiederum auf die Hauptknoten abzustellen.[2)]

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 41.
2) Ebenda S. 41.

Der Grad und die Grenzen der räumlichen Belastung sind mittels raumplanerischer Maßnahmen zu ermitteln, um eine geordnete Entwicklung sicherzustellen.

(e) Abstimmung wachstums- und stabilitätsorientierter Ziele

Die Verdichtungsräume als Träger des wirtschaftlichen Wachstums haben durch die Überbetonung dieses wirtschaftspolitischen Zieles teilweise einen Zustand erreicht, der als pathologisch zu bezeichnen ist. Eine Gesundung kann nur durch einen Ausgleich wachstums- und stabilitätsorientierter Ziele erreicht werden. Wirtschaftliche Entwicklung wird dabei nicht mehr mit quantitativer Expansion gleichgesetzt, sondern mit qualitativer, auf höhere Wertschöpfung gerichteter Entwicklung.[1)]

Räumliche und sektorale Disparitäten sind entwicklungshemmend und stabilitätsgefährdend. Eine langfristige Abstimmung von Innovationsstrategien zwischen Staat, der privaten Wirtschaft und den betroffenen Gemeinden ist erforderlich. Die Innovationen und ihre Durchsetzung sind entscheidend für die zukünftige wirtschaftliche und allgemein gesellschaftliche Entwicklung. Dafür hat die Raumordnungspolitik die räumlichen und organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen. Die wirtschaftliche Weiterentwicklung und der Wohlstand der Bevölkerung müssen gesichert und gemehrt werden. Trotz der augenblicklichen Relativierung des Wachstumsziels darf nicht vergessen werden, daß wirtschaftliches Wachstum Bedingung für die Erfüllung anderer gesellschaftlicher Ziele ist. Wachstumspolitik wird daher weiter ein Ziel im magischen Viereck bleiben.

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 42.

(f) Förderung struktureller Änderungen der Flächennutzung

Die Bedeutungsverschiebung vom Agrar- zum Industrie- und Dienstleistungssektor blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Art der Flächennutzung.
Im Verdichtungsraum zeigte sich dies in der Verlagerung der Wohnbevölkerung und der flächenextensiven Industrien in das Umland, während sich die Dienstleistungsbetriebe in der City konzentrierten. Diese noch andauernde Wandlung der Flächennutzung muß raumordnungspolitisch genutzt werden.[1)]
Im Verdichtungskern hat die Stadtplanung die Aufgabe, fehlgelaufene Entwicklungen zu beseitigen. Dafür können sich bei Standortverlagerungen industrieller Betriebe Möglichkeiten ergeben. Im Umland muß verhindert werden, daß es zu ungeordneter räumlicher Verdichtung überhaupt kommt. Dabei wird der Erhaltung der Landschaft und ausreichender Freiräume als Voraussetzung einer langfristigen Sicherung der Entwicklung und zur Aufrechterhaltung der ökologischen Bedingungen besonderes Gewicht beizumessen sein.

(4) Ordnung des Verflechtungssystems

(a) Verflechtungen und Ziele

Raumordnungspolitik wird durch eine Vielzahl von Aktivitäten der Gemeinden und Gemeindeverbände und der Fachverwaltungen von Bund und Ländern verwirklicht. Das Erreichen der Ziele der Raumordnungspolitik hängt somit wesentlich von der Funktionsfähigkeit der Verwaltung ab. Überholte Verwaltungsstrukturen und

1) Dieser Ansicht ist auch der Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 43.

ineffiziente Verwaltungstätigkeit können jegliche Raumordnungspolitik verhindern.
Im Stadt-Umland entspricht die gebietliche und funktionelle Verwaltungsgliederung nicht den an sie gestellten Forderungen.

Da aber für eine Verwaltungsreform nicht nur raumordnungspolitische Gesichtspunkte maßgebend sind, hat die Raumordnungspolitik im Stadt-Umland in ihrem Zielsystem Gesichtspunkte der Verwaltungsorganisation als Nebenbedingungen zu berücksichtigen. So spielen die innerorganisatorische Effektivität und der Integrationswert[1] der Verwaltung für die staatliche Gemeinschaft eine Rolle, denen die Raumordnungspolitik nicht den gleichen Rang einräumt.

Sollen raumordnungspolitische Ziele mittels Formen interkommunaler Zusammenarbeit erreicht werden, so müssen diese Formen aus ihrem Rechtscharakter heraus verwaltungspolitische Grundsätze befolgen.
Im interdisziplinären Raum von Raumordnung und Verwaltungspolitik stellt sich die Frage, wie die Verwaltungsstruktur institutionell und organisatorisch gestaltet sein soll, um über eine Koordination der Verwaltungsträger eine Erfüllung raumpolitischer Ziele zu erreichen oder wenigstens die Voraussetzungen dafür zu schaffen.

Die Struktur der Verwaltungsseite erfüllt nicht in dem

1) Siehe Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Berlin 1969, S. 311 ff.; Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss., Erlangen-Nürnberg 1972, S. 177 ff.

Maße Verwaltungsfunktionen, wie es für eine geordnete raumordnungspolitische Entwicklung erforderlich wäre.

Die Verflechtungen haben sowohl Indikator- wie auch Faktorfunktion.
Während sie beim ersten Begriff Anzeiger einer Entwicklung sind, üben sie ihre Faktorfunktion als entwicklungsbestimmende Größe aus und ziehen meist die Strukturbildung nach sich.
Es ist die Faktorfunktion der dargestellten Verflechtungen, die eine Anpassung der Verwaltungsstruktur an eingetretene Änderungen im Raumgefüge erforderlich macht.
Das Ziel einer Ordnung des Verflechtungssystems hat unter diesem Gesichtspunkt nicht die Aufgabe, einen Sollzustand der Verflechtungen zu ermitteln. Vielmehr soll nach der Bestandsaufnahme der räumlichen Struktur und Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen in den Verflechtungsbeziehungen die anzustrebende Verwaltungsstruktur entwickelt werden.
Dabei darf die Auswirkung der entstehenden Verwaltungsstruktur auf die zukünftige Verflechtungssituation nicht unberücksichtigt bleiben.

Die Ordnung des Verflechtungssystems ist mit den Maßstäben und Zielen einer funktionsgerechten Verwaltung eng verbunden.
Aus diesem Grunde sollen im folgenden Abschnitt die Ziele und Maßstäbe der Neugliederungsgutachten und die verwaltungswissenschaftlichen Ansätze einer funktionsgerechten Verwaltung dargestellt werden.

(b) Ziele der Neuordnungspläne und Maßstäbe einer funktionsgerechten Verwaltung

In der industriellen Gesellschaft hat die Verwaltung die Aufgabe, die individuelle Freiheit zu gewährleisten, die Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten und mit Hilfe der öffentlichen Grundausstattung Leistungen für den Bürger zu erbringen.[1)]
Der Inhalt dieses Rahmens ist nicht starr. Ändern sich die Bedürfnisse der Menschen, hat sich die Verwaltung in ihrer Organisation diesen Änderungen anzupassen.[2)]
Die obige Formulierung der Aufgaben der Verwaltung ist zu allgemein, um eine konkrete Prüfung tatsächlicher oder zu bildender Verwaltungseinheiten vorzunehmen. Betrachtet man aktuelle Verwaltungsreformpläne, so stellt man fest, daß in diesen Plänen nur wenige Überlegungen zu den methodischen Grundlagen und Zielen der Verwaltungsreform zu finden sind.

Zur Verdeutlichung folgt eine kurze Auswahl von Zielen aus Neuordnungsplänen:

> "Die gemeindliche Gebietsreform verfolgt das Ziel, aus Gründen des öffentlichen Wohls, Organisationsformen der kommunalen Selbstverwaltung auf örtlicher Ebene zu schaffen, welche die bestmögliche Versorgung im Rahmen einer umfassenden Vorsorge gewährleisten."[3)]

---

1) Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 265 ff.
2) Ule, Carl Hermann: Verwaltungsreform und Verfassungsvollzug, in: Recht im Wandel, Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 56 ff.
3) Landtag von Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf zur Neugliederung des Ruhrgebiets (Ruhrgebietsgesetz), a.a.O., S. 35.

"Die Zielvorstellungen der Sachverständigengutachten für die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitte A und B, werden einmal durch verwaltungswissenschaftliche Überlegungen und Berechnungen zu der Frage bestimmt, welche Größe und Organisation Verwaltungseinheiten zur sachgerechten Aufgabenerfüllung aufweisen müssen, zum anderen sind sie geprägt durch Maßstäbe der Raumordnung und Landesplanung."[1)]

"In unserer durch Industrie und Technik gewandelten Welt kann nur eine der Umweltentwicklung angepaßte Aktivität die Bedingungen für eine Gesellschaft schaffen, in der sich die Bürger frei entfalten und verantwortlich am politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben mitwirken können. Freiheit und soziale Sicherheit, hoher Bildungsstand und wirtschaftlicher Wohlstand bedingen einander. Der rasche und tiefgreifende Wandel der Umweltbedingungen erfordert hohe Leistungen aller gesellschaftlichen Gruppen. Der Fortentwicklung der demokratischen Einrichtungen kommt dabei eine große Bedeutung zu.
Die Willensbildung muß sich demokratisch und für jeden interessierten Bürger erkennbar vollziehen. Es ist Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ihren Beitrag zur Verwirklichung dieser Ziele zu leisten."[2)]

---

1) Landtag von Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf zur Neugliederung des Ruhrgebiets (Ruhrgebietsgesetz), a.a.O., S. 35.
2) Hessischer Landtag: Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf über ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1370, Wiesbaden 1972, S. 6.

Diese kurze Darstellung zeigt, daß die Zielformulierungen allgemein gehalten sind und Maßstäbe einer leistungs- und funktionsgerechten Verwaltung in Form von Prämissenkatalogen wiedergegeben werden. Es wird keine Überprüfung der Maßstäbe auf Widerspruchsfreiheit und Gewichtung vorgenommen.[1)]

Die obige Darstellung einer Deduktion regionalpolitischer Ziele aus übergeordneten Gesellschaftszielen und ihrer Ausformungen in den Reformplänen zeigte, daß aus einer Vielzahl von Gründen[2)] ein weder in sich geschlossenes und widerspruchfreies noch operationales Zielsystem entwickelt werden konnte.

Ein anderer Ansatz in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur[3)] versucht, unter bewußtem Abgehen von nicht zu realisierenden Idealvorstellungen, für räumliche Teilbereiche und Aufgaben Richtlinien zur Auswahl alternativer Projekte zu entwickeln.

Dieser Ansatz soll im folgenden dargestellt und im Hinblick auf seine Möglichkeiten für die Anwendung einer KNA zur Ordnung des Verflechtungssystems untersucht werden.

---

1) Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 272.
2) Albert, Hans: Rationalität und Wirtschaftsordnung - Grundlagenprobleme einer rationalen Ordnungspolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, Hrsg.: Harald Jürgensen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 86 - 113.
3) Vergleiche den Ansatz zum "Piecemeal Social Engineering" von Popper, Karl R.: The Open Society and Its Enemies, 4. Auflage, Princeton 1963, Band I (The Spell of Plato), S. 157 und Band II (The High Tide of Prophecy), S. 222.

(c) Problem- und aufgabenbezogener Ansatz eines Zielsystems

Der "problemorientierte Ansatz" einer Zielermittlung geht davon aus, daß praktische Regionalpolitik auch ohne ein übergeordnetes Zielsystem möglich ist.

Albert[1] vertritt diesen Ansatz so:

> Es ist nicht erforderlich, daß man sich bei der Aufdeckung sozialer Übelstände an einem abstrakten Ideal und einer vollkommenen Gesellschaft orientieren muß.
> Es ist vielmehr notwendig, von der konkreten Situation her zu argumentieren, d. h. zum Beispiel, tatsächlich vorliegende Schwächen des sozial-institutionellen Gefüges, der Tradition, Institutionen, Denkweisen und Methoden zu lokalisieren und einer Kritik im Lichte des vorhandenen sozialen Wissens zu unterwerfen.

Eine Anwendung dieser Gedanken führt zur Suche und Auswahl konkreter menschlicher Einzelbereiche, in denen die Zustände reformbedürftig erscheinen, und zu Maßnahmen, die eine "isolierte" Lösung erreichen wollen.[2]

---

1) Albert, Hans: Rationalität und Wirtschaftsordnung - Grundlagenprobleme einer rationalen Ordnungspolitik -, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Hrsg.: Jürgensen, Harald, Festschrift für Andreas Predöhl, Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 86 - 113, hier S. 105.

2) Storbeck, Dietrich: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Band 23, 1970, S. 98 - 116, hier S. 111.

Unter Rückgriff auf die zwar nicht eindeutig definierten Hauptziele und ohne Abklärung ihrer Interdependenzen gelingt es doch, eine Übereinstimmung darüber zu erzielen, welche unerwünschten Situationen zu beseitigen sind.[1)]

Die unerwünschten Situationen werden in Art eines Negativkatalogs erfaßt, der in zu lösende Teilaufgaben aufgeschlüsselt wird.

Schrittweise soll eine zumindest relative Verbesserung der bestehenden Struktur im sozialen und ökonomischen Gefüge der Volkswirtschaft erreicht werden, ohne ein absolutes Optimum anstreben zu wollen oder zu können.[2)]

Ein solches Vorgehen ist auch deshalb zu empfehlen, da beim gegenwärtigen Stand der KNA nur isoliert für begrenzte Bereiche staatlicher Tätigkeit ökonomische Effizienzuntersuchungen durchgeführt werden können.

Welche Form und welchen Inhalt soll ein problemorientierter Ansatz für interkommunale Verwaltungsprobleme im Stadt-Umland haben?

Aus dem Ziel dieser Untersuchung und der oben dargestellten Unmöglichkeit eines wohlfahrtstheoretisch begründeten Zielsystems ergibt sich die Beschränkung auf ökonomische Ziele, wobei die Relativierung so erzielter Ergebnisse bei ihrer Wertung zu beachten ist.

---

1) Siehe hier Storbeck, Dietrich: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, a.a.O., S. 112.
2) Vgl. ebenda S. 115.

Die Beschränkung bedeutet nicht, daß außerökonomische Ziele keine Gültigkeit haben, vielmehr werden diese, soweit sie operational formuliert werden können, als Nebenbedingungen in die Analyse eingehen.
Die ökonomische Zielsetzung hat den Charakter von Zwischenzielen für die übergeordnete gesellschaftliche Zielsetzung.[1)]

Die Erhöhung der Effizienz in Verwaltungsorganisationen ist der ökonomische Aspekt einer Neugliederung. Effizienz wird als Verhältnis von Aufwand und Ertrag, Kosten und Nutzen, Input und Output, Anstrengung und Ergebnis definiert.[2)]

Die Begriffe der Reformgutachten wie Wirtschaftlichkeit, Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit hängen mit der Zielsetzung der Steigerung der Effizienz und einer optimalen Allokation der Produktionsfaktoren im öffentlichen Bereich eng zusammen.

Verwaltungskraft[3)] ist die Fähigkeit einer Verwaltung zur wirksamen Erfüllung ihrer Aufgaben, wobei nicht nur ein Minimum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzugs sondern ein Leistungsstandard angestrebt wird, der den heutigen zivilisatorischen Erfordernissen entspricht.

---

1) Siehe dazu Ohm, Hans: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Band I (Systematisch-theoretische Grundlagen), 3. Aufl., Berlin 1969, S. 63 f.
2) Siehe dazu die Definitionen z. B. bei Stolber, Walter: Kosten-Nutzen Analysen, a.a.O., S. 20; Recktenwald, Horst-Claus: Effizienz und innere Sicherheit, a.a.O., S. 610.
3) Mäding, Erhard: Verwaltungskraft, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3654 - 3655; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Verwaltungskraft, Köln 1967 (vervielfältigtes Manuskript).

Die Potenz einer Verwaltungseinheit ist von folgenden Faktoren abhängig:[1)]

1. Personal nach Zahl und Qualität
2. Sächliche Mittel, u. a. Einrichtungen und Anlagen am richtigen Standort
3. Befugnisse, hier z. B. die Frage, ob ein Verband nur Planungs- oder auch Durchführungskompetenzen erhalten soll
4. Finanzmittel, z. B. Finanzkraft eines Verbandes
5. Organisation
6. Ergänzende mittelbare Faktoren, z. B. administrative Verbände, gutes Informationsniveau, Loyalität der Bevölkerung, "goodwill" der Verwaltung

Die Kennzeichnung einer unerwünschten Situation, der Unzulänglichkeit des Verwaltungsaufbaus in seiner Struktur, Funktion und räumlichen Abgrenzung, verlangt die Aufstellung eines Katalogs von Aufgaben, deren Erfüllung zur schrittweisen Verbesserung der bestehenden Verwaltung beiträgt.

An Hand der obigen Aufstellung von Merkmalen der Verwaltungspotenz kann eine Überprüfung des bestehenden Verwaltungsaufbaus und Ableitung in Angriff zu nehmender Aufgaben vorgenommen werden.

Im folgenden werden die ökonomischen Aspekte des Stadt-Umland-Problems dargestellt und die Unzulänglichkeiten der Verwaltung in funktionaler, struktureller und räumlicher Sicht herausgearbeitet.

---

1) Mäding, Erhard: Verwaltungskraft, a.a.O., Spalte 3654 f.

2. Erfassung der Raum- und Verwaltungsstruktur des Stadt-Umlands

a. Das Stadt-Umland als Problemgebiet der Raumordnung

Unter Raumordnung wird das raumbezogene Verhalten eines hoheitlichen Ordnungsträgers verstanden.[1] Ein bestehendes Ordnungsgefüge soll nach bestimmten Gesichtspunkten verändert werden, wobei Raumordnung als eine umfassende Gestaltungsaufgabe darauf gerichtet ist, die Raumnutzung eines Staatsgebietes so zu disponieren, daß der Mensch in seinen Daseinsgrundfunktionen[2] optimal zu seinem Recht kommt.[3]
Raumordnung greift daher über den wirtschaftlichen Bereich hinaus und umfaßt in der Gestaltung der gesellschaftlichen Raumbeziehungen das gesamte Sozialleben. Obwohl das Anliegen der Raumordnung historisch zuerst aus wirtschaftlichen Gründen formuliert wurde[4], hat sich gezeigt, daß raumordnungspolitische Maßnahmen den gesamten Gesellschaftsbereich beeinflussen und auch von diesem beeinflußt werden.

1) Franke, Hans-Joachim: Kommunalrechtliche Organisationsmittel als Mittel zu regionaler Raumordnung, Diss., Köln 1969, S. 14.
2) Zum Begriff der Daseinsgrundfunktion siehe Partzsch, Dieter: Daseinsgrundfunktionen, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 424 - 430; Pfitzer, T.: Die kulturellen Funktionen der Städte, in: Der Städtetag, 1969, Heft 4, S. 163 - 167.
3) Weber, Werner: Verwaltungsgliederung und Raumordnung, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3634 - 3654, hier Sp. 3641.
4) Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, Berlin 1959, S. 28.

Jedes Fachressort auf jeder Verwaltungsstufe des hoheitlichen Ordnungsträgers kann Entscheidungen treffen, die raumbedeutsam sind. Daher entzieht sich die Raumordnungspolitik der bestehenden ressortmäßigen Gliederung.[1)]

Ein Erreichen der Ziele der Raumordnung setzt eine Koordination der Ressorts voraus. Für die Ordnung der Raumbeziehungen ergeben sich daraus zwei Gesichtspunkte.

Betrachtet man den Raum unabhängig von irgendwelchen Zuständigkeitsgrenzen von Ordnungsträgern, gewinnt man ein Bild vom "natürlichen Raumgefüge". Dieses Raumgefüge kann und wird von den Optimalvorstellungen der Raumordnungspolitik abweichen. Die Verdichtung mit ihren teilweise negativen Folgen ist ein Beispiel dafür.

Ein zweiter Aspekt ergibt sich bei Berücksichtigung der Zuständigkeitsgrenzen der Verwaltung.

Das administrative Gefüge und seine räumliche Abgrenzung ist eine Zweckschöpfung des jeweiligen Ordnungsträgers, um überwiegend verwaltungspolitischen Interessen zu dienen.[2)] Eine Aufgabe der Raumordnung besteht darin, die wesensmäßig unterschiedlichen natürlichen und administrativen Ordnungsgefüge möglichst

1) Franke, Hans-Joachim: Kommunalrechtliche Organisationsmittel, a.a.O., S. 14.
2) Pagenkopf, Hans: Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960, S. 94 ff.; Krebsbach, August: Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Heft 8 der neuen Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Stuttgart 1962, S. 68 - 80.

weitgehend einander anzunähern.[1] Eine Deckungsgleichheit wird kaum zu erreichen sein. Ist aber der Unterschied zu groß, sodaß den Erfordernissen des jeweiligen Raumbereichs zu wenig Rechnung getragen wird, zeigen sich bald im Lebensrhythmus des Raums Funktionsstörungen.[2] Es entsteht das sogenannte Stadt-Umland-Problem. Dieses hat seinen Ursprung in der mangelnden Abstimmung von Verflechtungsgebiet und administrativem Ordnungsgefüge.[3]

Jede Zeit hat ihre eigene Raumordnungsproblematik und jeder Staat die seine.[4]
Die Situation der BRD ist durch folgende Merkmale charakterisiert: Fortschreitende Industrialisierung des dicht besiedelten Landes führt zu immer stärkerer Bevölkerungsballung.
Die Lebenserwartungen werden an einem städtisch bestimmten Wohlfahrts- und Zivilisationsstandard gemessen.

---

1) Mäding, Erhard: Großstadt und Umland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1957, S. 797 - 801, hier S. 797; Dittrich, Erich: Der Beitrag der Landkreise in der Raumordnung, in: Der Landkreis, 1961, Heft 12, S. 398 - 402, hier S. 400.
2) Franke, Hans-Joachim: Kommunalrechtliche Organisationsmittel, a.a.O., S. 7.
3) Vergleiche die Untersuchungen von: Ronneberger, Franz: Verwaltung im Ruhrgebiet als Integrationsproblem, Stuttgart und Köln 1957; Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962; Isbary, Gerhard: Der Beitrag der Kreise in der Raumordnung, in: Der Landkreis, 1961, S. 355 - 357, hier S. 356; Jürgensen, Harald und Voigt, Hans-Gerhard: Die volkswirtschaftlichen Wirkungen administrativer Raumgrenzen, Hamburg 1963; Schmitt-Degenhardt, Hubert: Struktur und Probleme der kreisangehörigen Gemeinden im Regionalbezirk Aachen, in: Die Gemeinde, 1965, S. 58; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I, Köln 1963, S. 39 und S. 69.
4) Weber, Werner: Verwaltungsgliederung und Raumordnung, a.a.O., Spalte 3641.

Die Sorge um das Dasein nimmt in immer stärkerem Maße das Denken und Handeln des Menschen gefangen.[1)]
Als Grund kann neben der Unsicherheit durch Veränderung und Fortentwicklung die Abhängigkeit und Unselbständigkeit des Menschen im Industrie- und Massenzeitalter angesehen werden. Dies zeigt sich z. B. in der Abhängigkeit vom öffentlich unterhaltenen Netz von Strom, Wasser, Gas und Müllbeseitigung. Immer weniger Dinge unterliegen der direkten Einwirkung und selbständigen Verantwortung des einzelnen Menschen. In dieser Situation will und kann der Staat nicht anders, als sich um die Bedürfnisse seiner Bürger zu kümmern. Der öffentlichen Hand wachsen immer mehr Aufgaben zu. Die Aufgabenerfüllung wird mit immer größerer Selbstverständlichkeit und stärkerem Nachdruck vom Staat erwartet. Im Begriff der Daseinsvorsorge schlägt sich die Wandlung vom Obrigkeitsstaat zum sozialen Rechtsstaat nieder.[2)]

Das Ziel der öffentlichen Daseinsvorsorge ist primär die Herstellung einer ausreichenden Grundausstattung des Raums mit öffentlichen Gütern. Eine Voraussetzung dafür ist, daß die Verwaltung qualitativ und quantitativ in der Lage ist, die Aufgaben zu übernehmen. Die Verwaltungsstruktur muß dem zugrundeliegenden sozioökonomischen Verdichtungs- und Verflechtungssystem angepaßt sein.
Eine Anpassung setzt die Kenntnis der Ursachen und Folgen von Verdichtung und Verflechtung voraus. Daher soll im folgenden eine Bestandsaufnahme der Probleme im Stadt-Umland vorgenommen werden.

---

1) Niemeier, Hans-Gerhart: Daseinsvorsorge, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 431 - 435.
2) Ebenda.

b. Begriffliche Abgrenzung

Mit dem Untersuchungsgegenstand ist eine Vielzahl von Begriffsbildungen verbunden; es ist aber festzustellen, daß zum Stadt-Umland-Problem keine einheitliche Terminologie existiert.
Die unterschiedlichen Begriffe entstanden durch die Eigenarten der beteiligten Fachbereiche und die verschiedenen Ziele, die ihren Analysen zugrundelagen. Die Begriffe beziehen sich teils auf den Gesamtkomplex "Stadt-Umland", teils auf die einzelnen Elemente des Untersuchungsgegenstandes.
Für diese Arbeit bedarf es daher einleitend einer Klärung.

Unter Stadt soll ein Siedlungsgebilde verstanden werden, das sich durch ein bestimmtes Maß an Größe, durch Geschlossenheit und Dichte der Bauweise, stark differenzierte Erwerbstätigkeit und Sozialstruktur der Bevölkerung sowie durch ein Mindestmaß an zentraler Bedeutung für das nähere und weitere Umland auszeichnet.[1)]
Wie für den Begriff der Stadt besteht auch für das Umland keine allgemein anerkannte Definition.[2)]
Unter Umland soll das Gebiet verstanden werden, das sich an ein Wirtschaftszentrum anschließt, welches Vororte und Vorstädte umfaßt und dessen wirtschaftliche und kulturelle Tätigkeit im wesentlichen mit dem Hauptzentrum eine Einheit bildet.[3)]

1) Zum Begriff der Stadt siehe die Darstellung von Boustedt, Olaf: Stadt, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 3079 - 3116, hier Sp. 3081 f.
2) Hollmann, Heinz: Umland, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970, Spalte 3440 - 3442, hier Sp. 3440 f.
3) Ebenda Spalte 3441.

Erst bei Orten mit hoher Zentralität[1] ist das Stadt-Umland klar ausgebildet. Die Ausbildung setzt eine starke Verdichtung der zentral-örtlichen Funktionen im Nahbereich der Kernstadt und eine Funktionsteilung von Stadt und Umland voraus.
Der so definierte Stadt-Umland-Raum wird durch das administrative Ordnungsgefüge der Kommunen überlagert und durch ihre gemeindlichen Grenzen in Teile geschnitten.
Das Stadt-Umland-Problem kann so charakterisiert werden: Gelagert um eine wirtschaftlich starke und nach Ausdehnung drängende Stadt befinden sich selbständige Gemeinden, die wirtschaftlich und kulturell zur Stadt tendieren und mit dieser einen einheitlichen Lebensraum bilden.[2] Dieser einheitliche Lebensraum wird in kommunaler Selbständigkeit von den einzelnen Gemeinden verwaltet. Die räumliche Aufteilung bewirkt ein unzureichendes und unkoordiniertes Angebot an öffentlichen Leistungen. Eine Abstimmung von Planungen, die die Teilräume überschreiten, wird kaum vorgenommen.

Das Stadt-Umland-Problem tritt nicht nur in Verdichtungsräumen auf[3], zeigt sich hier aber durch die

---

1) Zum Begriff der Zentralität siehe die Darstellung von Klöpper, Rudolf: Zentrale Orte und ihre Bereiche, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Auflage, Hannover 1970, Spalte 3849 - 3859.
2) Becker, Erich: Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neuordnung, Gutachten, Saarbrücken 1965, S. 82; Sachverständigenkomission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, Jahresbericht 1967, Hrsg.: Minister des Inneren, Hannover, S. 37ff.; Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Ordnung des Großraums Hannover, Köln 1962, Abschnitt II 2. 2. ff.
3) Raumordnungsbericht der Bundesregierung 1968, Bundestagsdrucksache V/3958, S. 151, ausgegeben am 12.3.69.

Häufigkeit und Intensität der Verflechtungen und dem starken Grad der Verdichtung besonders.
Die Verstädterung und die Verflechtung zwischen Stadt und Umland können nicht losgelöst voneinander gesehen werden, da in der Regel ein Wachstum der Stadt mit der Zunahme des Bedeutungsüberschusses[1] für das Umland einhergeht.
Umgekehrt wird eine Zunahme der zentral-örtlichen Funktion der Stadt auch eine zunehmende Verdichtung der Kernstadt mit sich bringen.
Gegenstand dieser Untersuchung soll daher das Stadt-Umland-Problem in Verdichtungsräumen sein.

Im folgenden werden die räumliche Verdichtung und Ausbildung von Agglomerationen dargestellt, das System der Beziehungen zwischen Stadt und Umland untersucht und Aufgaben kommunaler Verwaltung ausgearbeitet, die auf einen gemeinsamen Träger interkommunaler Zusammenarbeit zu übertragen sind.

c. Räumliche Verdichtung und Ausbildung von Agglomerationen

(1) Historische Entwicklung

Eine ungleiche Verteilung der Menschen bestand zu jeder Zeit. Unwirtliche Gebiete waren nur schwach bevölkert, während günstige natürliche Bedingungen zur Konzentration der Menschen im Raum führten. Städte sind der sichtbare Ausdruck für das Zusammenziehen von Bevölkerungs-, Siedlungs- und Wirtschaftspotential. Als

1) Zum Begriff "Bedeutungsüberschuß" siehe die Darstellung der Theorie der zentralen Orte in: II. Teil, 2. Abschnitt, d. (1) dieser Arbeit.

grundlegende Faktoren für die Differenzierung von Stadt und Land und Grundlage der Stadtbildung werden die Naturgunst, die Landbautechnik und das Verkehrswesen angesehen.[1)]

Bei der Funktionsteilung zwischen Stadt und Land fiel der Stadt die Funktion als Markt, Verwaltungszentrum und Verkehrsmittelpunkt zu.[2)]
Im vorindustriellen Zeitalter waren Stadt und Umland scharf getrennt, was seinen sichtbaren Ausdruck in den Stadtmauern fand.
In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wuchsen die Städte schlagartig. Das führte zu einer grundlegenden Umschichtung der Bevölkerung im Raum.

Bezogen auf das Gebiet der Bundesrepublik einschließlich West-Berlins nahm die Bevölkerung allein in den letzten 30 Jahren um 42 % zu.[3)] Bis zum Jahr 1980 rechnet man mit Wachstumsraten von 0,6 bis 1 %.[4)]
Die Zunahme der Bevölkerung kam aber nicht allen Gebieten gleichmäßig zugute, sondern führte zu einem Wachstum der Verdichtungsgebiete.[5)]

---

1) Boustedt, Olaf: Das Verhältnis von Stadt und Land in demographischer und ökonomischer Sicht, in: Studium Generale, 16. Jahrgang, Heft 12, Berlin 1963, S. 707-724, hier S. 708.
2) Ebenda S. 708 f.
3) Herzner, Eberhard: Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land, Band I der Schriftenreihe des niedersächsischen Sozialministeriums, 2. Aufl., Göttingen 1968, S. 12; Deutscher Verband für Wohnungswesen: Städtebau und Raumplanung, Stadtbauinformationen Folge 21, 27.5.70.
4) Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Berlin 1969, S. 23 und die dort angegebenen Quellen.
5) Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss., Erlangen-Nürnberg 1972, S. 30.

Unter Verdichtungsraum versteht man einen geschlossenen Teilraum einer Volkswirtschaft oder eines supranationalen Gesamtraums, in dem die absolute Wertschöpfung und die Wertschöpfung je Flächeneinheit oder die Einwohnerzahl den Durchschnitt aller Teilräume wesentlich übersteigt.[1)]
Die Verdichtungsräume der Bundesrepublik nahmen von 1950 bis 1969 von den zusätzlichen 9,6 Millionen allein 7,8 Millionen Einwohner auf.[2)] 1939 betrug die Einwohnerdichte noch durchschnittlich 173 E/qkm, 1965 schon 246 E/qkm und im Jahr 2000 sollen es 282 E/qkm sein.[3)]

Diese Durchschnittszahlen stellen nur Anhaltspunkte für einen verstärkten Verdichtungsprozeß in den Ballungsräumen und einen Entleerungsprozeß flächenmäßig großer Gebiete dar.

Es bilden sich sogenannte Stadtregionen. Der Begriff der Stadtregion unterscheidet sich von dem des Verdichtungsraums nicht wesensmäßig, sondern vom Standpunkt der Betrachtung her. Beim Verdichtungsgebiet überwiegt der großflächig - globale Aspekt mit der Frage nach Art und Intensität der räumlichen Konzentration.
Bei den Stadtregionen kommt es mehr auf die konkrete Betrachtung der sozio-ökonomischen Einheiten an. Dem Begriff des Ballungsgebiets wird die administrative Ordnung mit Stadt und Landkreisen und ihren räumlichen

1) Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, Diss., Köln 1964, S. 20.
2) Neuffer, Martin: Städte für alle, Entwurf einer Städtebaupolitik, Hamburg 1970, S. 11.
3) Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen, a.a.O., S. 30 und die dort angegebenen Quellen.

Grenzen zugrundegelegt. Dabei treten Ungereimtheiten auf. Die Stadtregion wird allein durch Zahl, Art und Intensität der Verflechtung und Verdichtung abgegrenzt. Teile von Landkreisen werden nur dann zum Verdichtungsgebiet gezählt, wenn Restgebiete die vorgeschriebenen Schwellenwerte nicht erreichen. Während dem Begriff der Stadtregion das "natürliche Ordnungsgefüge" zugrunde liegt, setzt der "Ballungsraum" an der Administrativ-Ordnung an.
Für diese Untersuchung ist es zweckmäßig, räumliche Abgrenzungen aus der Sicht der Stadtregion vorzunehmen.

Was im Jahre 1959 in einer Prognose der Bevölkerungsverteilung als "stille Entballung"[1)] mißdeutet wurde, war der Beginn einer Bevölkerungsstagnation im Kerngebiet der Stadt und eines starken Wachstums der Bevölkerung im Umlandbereich. Der Umlandbereich wuchs mit der Kernstadt zu einer nicht zu trennenden Einheit zusammen. Dieses Wachstum in die Breite in Form extensiver Agglomeration ist die im Augenblick vorherrschende Entwicklung der Städte.
Das Flächenwachstum führt zu einer Zersiedelung der Landschaft, die unorganisch ist und an den Gesichtspunkten einer geordneten Funktionsteilung im Raum vorbeigeht.

Die negative Entwicklung hatte mit der Industrieansiedlung im Stadtrand begonnen, wachsende Bevölkerungszahlen führten zur Auffüllung des gesamten Stadtgebiets und drängten über die kommunalen Grenzen der Stadt hinaus.

1) Göb, Rüdiger: Ballungen, in: Die Gemeinde, Jahrgang 11, Heft 8, Bad Godesberg 1959, S. 162 - 172, hier S. 165.

Ein Ausgleich des innerstädtischen Drucks setzte mehr Siedlungsraum voraus. Da dieser in der Stadt nicht vorhanden war, wurde die Standortlage der Stadt zum Vermögenswert und wurde kapitalisiert.[1)]

Bodenpreise, Mieten und Lebenshaltungskosten stiegen und führten zu einer Verdrängung der Wohnbevölkerung aus dem Zentrum der Stadt.
Der Wohnwert im Zentrum sank. Diese Phase führte zu einer radialen Entwicklung der Stadt entlang der Schienenwege.[2)]

Dann setzte die "Automobilmachung" ein, die die Lücken der radialen Entwicklung schloß, und zu einer flächigen Entwicklung der Stadt führte.[3)] Die Stadt wuchs und wächst in die Breite, ufert aus, die Entwicklung wird pathologisch.[4)]

Die Expansion zieht urbane Funktionen und auch wirtschaftliche Potenz aus der Stadt ab.
Nach der zentripetalen "Landflucht" treten zentrifugale Kräfte auf. Die Umlandzonen bilden mit der alten Stadt nicht nur ein neues Stadtsystem, sondern auf ihnen ruht der Schwerpunkt der Entwicklung der Stadtlandschaft.

Es stellt sich die paradoxe Lage ein, daß die Akzente der städtischen Entwicklung heute außerhalb der Stadt im juristischen Sinne liegen.[5)]

---

1) Becker-Marx, Kurt: Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform - Eine Zwischenbilanz -, in: Kommunalwirtschaft, 1969, S. 197 - 206, hier S. 199.
2) Ebenda.
3) Ebenda.
4) Ebenda.
5) Ebenda.

Was sich heute Stadtplanung nennt, ist in weiten Teilen nicht mehr als eine Art introvertierter Innenstadtplanung.[1)]

(2) Ursachen der Verdichtungserscheinungen

Ausgangspunkt der Beschäftigung mit raumwirtschaftlichen Problemen waren die Arbeiten von Thünen, Weber, Christaller und Lösch.[2)]
Die Standortbestimmung von Wirtschaftsbetrieben steht in engem Zusammenhang mit den Ballungsursachen, denn eine Ballung von Betrieben erfolgt aufgrund von Standortentscheidungen einzelner Unternehmer.
Für die Standortwahl verschiedener Wirtschaftszweige sind unterschiedliche Standortfaktoren maßgebend.
Zeigt die Analyse der Verdichtungsursachen, daß ein Teilraum die differenzierten Standortanforderungen verschiedener Wirtschaftszweige zugleich erfüllt, so sind die Bestimmungsgründe der Verdichtung nachgewiesen.[3)]

Eine Verdichtung entwickelt sich in der Regel an einem Ort, der schon Erzeugungsort war.
Vorteile auf der Produktions- wie auch auf der Absatzseite, die sich durch hohe Bevölkerungs- und Industriedichte ergeben, sind Verdichtungsursachen. So bewirken Vorteile im technischen Produktionsablauf, Kosten-

1) Becker-Marx, Kurt: Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 199.
2) Thünen, Johann Heinrich v.: Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, 1. Band, Hamburg 1826; Weber, Alfred: Über den Standort der Industrien, 1. Teil, Tübingen 1909; Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, Jena 1933; Lösch, August: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena 1940.
3) Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, a.a.O., S. 91.

ersparnisse in der räumlichen Konzentration mehrerer Stufen des Produktionsprozesses und der räumliche Konnex Fühlungsvorteile, die die Standortwahl vieler Betriebe beeinflussen und Gründe der Verdichtung sind.[1] Die Aufzählung kann noch ergänzt werden durch Berücksichtigung der Tradition, der Maßnahmen und Gegebenheiten der Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Somit könnte sich die Ermittlung der Verdichtungsursachen auf eine Aufzählung der Vorteile, die die einzelnen Standortfaktoren für Industriezweige haben, beschränken.
Ein anderer Weg versucht die Verdichtungsursachen aus der Entwicklung des Raums selbst zu erklären. Dafür muß festgestellt werden, welche Gründe von einem bestimmten Entwicklungsstand zu einer Erweiterung der Produktionskapazität und des Bevölkerungspotentials geführt haben.[2]

Man geht davon aus, daß mehrere Produktionsbetriebe an einem Ort arbeiten und eine Bevölkerungshäufung besteht, unabhängig davon ob eine günstige Verkehrslage, ein Verwaltungs- oder ein Wirtschaftszentrum die Entstehungsursachen waren.
Es werden die Beziehungen zwischen Bevölkerungsentwicklung und Standortwahl von Betrieben und die Wechselwirkungen von Produktions- und Dienstleistungsbetrieben untersucht.
Die ballende Tendenz kann bei den Gruppen Bevölkerung und Produktionsbetriebe durch Wechselwirkungen innerhalb der Gruppe selbst bedingt sein, für Betriebe des Dienstleistungsbereichs muß dagegen immer eine Wechselwirkung mit der Zahl der Bevölkerung und/oder Produktionsbetrieben vorliegen.[3]

---

1) Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, a.a.O., S. 101.
2) Ebenda S. 102.
3) Ebenda S. 103.

Sind die Gründe für die wechselseitigen räumlichen Beziehungen analysiert, können Faktoren angegeben werden, die die Verdichtung beschleunigen.

Als erste Ursache der Verdichtung kann die zentralörtliche Ausrichtung des Menschen angesehen werden. Zentralörtlich ausgerichtet zu sein, ist eine Grundform des heutigen gesellschaftlichen Lebens überhaupt.[1] Agglomerationen, die zugleich bedeutende zentrale Orte sind, üben offensichtlich eine eigentümliche Anziehungskraft aus.[2]
Die Gründe der zentralörtlichen Ausrichtung sind vielfältig.
Möglichkeiten der Zerstreuung und Freizeitgestaltung, Erholung und höheres Ansehen der Stadtbewohner zählen dazu. Auch ökonomische Gründe sind bestimmend. Die Stadt bietet größere und vielfältigere Arbeitsmöglichkeiten, die einen Arbeitsplatzwechsel erleichtern. Die Bildungs-, Ausbildungs- und Fortbildungsmöglichkeiten sind besser. Bevölkerungspotential, Produktions- und Dienstleistungsbereich stehen in engem Kontakt und wechselseitigem Abhängigkeitsverhältnis. Ein Raum mit Arbeitskräftepotential zieht in der Regel Produktionsbetriebe an. Aufgrund der Bedarfsanhäufung ist der Raum Standort für Versorgungs- und Dienstleistungsbetriebe.
Der Einsatz und die Ausbildung von Arbeitskräften in verschiedenen Wirtschaftszweigen führt zur Heranbildung neuer Spezialisten. Dies hat zur Folge, daß neue

1) Kraus, Theodor: Häufung und Streuung als raumordnende Prinzipien, in: Kölner Universitätsreden, Band 21, Krefeld 1958, S. 25.
2) Boustedt, Olaf: Großstadt und Ballung - Probleme, Methoden, Ergebnisse und Aufgaben der Agglomerationsforschung -, in: Raumforschung, Bremen 1960, S. 249 - 266, hier S. 253.

arbeitsintensive Betriebe wie z. B. Maschinen- und elektrotechnische Industrie ihren Standort in diesen Räumen suchen.
Für neu hinzukommende Unternehmen ist der qualitativ hochstehende Arbeitsmarkt eine externe Ersparnis[1] und die Attraktionskraft eines spezialisierten Arbeiterstamms kann nicht geleugnet werden.
Wie in der Zellteilung vermehren sich Betriebe auf gleicher, vor- oder nachgelagerter Produktionsstufe.
Die räumliche Nähe schafft Fühlungsvorteile im weitesten Sinn, die häufig weder quantitativ noch qualitativ zu fassen sind, deren Existenz aber unbestritten ist.

Starke wechselseitige Anziehungskräfte zeigen sich auch zwischen Betrieben des sekundären und tertiären Wirtschaftssektors.
Dienstleistungsbetriebe finden ihren Standort dort, wo ihre Dienste dringend benötigt werden. Dies ist überwiegend an den Standorten der Industrie- und Bevölkerungskonzentration der Fall. Hier werden Dienstleistungsbetriebe in den differenzierten arbeitsteiligen Wirtschaftsprozeß eingeschaltet. Beispiele sind öffentliche und private Transportunternehmen, Aufsichtsbehörden verschiedener Wirtschaftszweige, Arbeitsvermittlungszentralen, Interessenverbände, Industrie- und Handelskammern, Institute und Forschungsstellen, Banken usw.[2]

---

1) Isard, Walter: Location and Space-Economy, A General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure, London-New York 1956, S. 172 ff.
2) Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, a.a.O., S. 113.

Sombart[1] stellte ein Gesetz des doppelten Stellenwerts auf. Danach zieht jeder Arbeitsplatz, den die Industrie des Grundleistungsbereichs (Bergbau, Schwerindustrie, sonstige Industrie außer Kleinindustrie und Handwerk) schafft, einen weiteren Arbeitsplatz in den Folgeleistungsbereichen wie Handel, Verkehr, Verwaltung, Versorgung und sonstigen Dienstleistungsbetrieben nach sich.[2]
Zwischen den Bereichen der Grundleistung und den Folgeleistungen bestehen demnach typische Relationen. Ohne auf die Richtigkeit konkreter Relationen[3] einzugehen, muß das Vorliegen eines kumulativen (durch Wechselwirkungen der Sektoren hervorgerufenen) Prozesses angenommen werden.

In der wechselseitigen räumlichen Anziehung aufgrund von Produktionsvorteilen, Marktvorteilen, internen und externen Ersparnissen der Betriebe und der zentralörtlichen Ausrichtung des Menschen liegen die eigentlichen Verdichtungsursachen.[4]

---

1) Sombart, Werner: Der Begriff der Stadt und das Wesen der Städtebildung, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen 1925 (1907).
2) Ipsen, Gunther: Stadt (IV) Neuzeit, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 786 - 800, hier S. 789.
3) Lenort, Norbert J.: Strukturforschung und Gemeindeplanung, Köln und Opladen 1960, S. 113 f.; Ipsen, Gunther: Industrielle Großstadt, Studien zur Soziologie und Ökologie industrieller Lebensformen: Daseinsformen der Großstadt, Tübingen 1959, S. 6; Specht, K.G., Lenort, N.J. und Otto, K.: Das Verhältnis zwischen primären und sekundären Erwerbszweigen und seine Bedeutung für Wirtschaftspolitik und Landesplanung, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 1055, S. 81.
4) Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung: Die Raumordnung der BRD, Stuttgart 1961, S. 18.

Mit der wirtschaftlichen Entwicklung schreitet eine verkehrsmäßige Erschließung und Verbesserung der Infrastruktur einher, die sowohl Voraussetzung wie auch Folge der Verdichtung ist.
Man kann von einem Schneeballeffekt sprechen. Eine entstandene Verdichtung ruft selbständig einen Kumulationsprozeß hervor. Es entwickelt sich ein Schwerpunkt aus Handel, Industrie, Dienstleistung, Verwaltung und Verkehr.

(3) Folgen der Verdichtung

Die Voraussetzung von Agglomerationen für die Entwicklung einer modernen Gesellschaft ist unbestritten.[1)]
Umstritten dagegen ist die Frage nach dem optimalen Grad der Verdichtung.
Die "überlasteten Verdichtungsräume" zeigen die negativen Folgen der Agglomeration und lassen oft die mit ihr verbundenen Vorteile vergessen. Ein Teil der Vorteile wurde bei den Gründen für eine zentralörtliche Ausrichtung des Menschen aufgeführt. Die räumliche Verdichtung bietet vielfältige materielle und immaterielle Vorteile, eine Anhäufung zivilisatorischer Güter, Bequemlichkeiten, Kontaktmöglichkeiten und berufliche Chancen. Daher ist ein Grund, der für die Verdichtung spricht, die optimale Befriedigung der Versorgungsbedürfnisse der Bevölkerung.
Dies gilt sowohl für den privaten wie auch den öffentlichen Dienstleistungssektor, die beide dem qualitativ hochstehenden, spezifischen, differenzierten Bedarf der

1) Boustedt, Olaf: Agglomeration, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 20 - 38, hier Sp. 30.

Bevölkerung nur bei bestimmter Mindestauslastung nachkommen können.[1)]

Restriktionen, die sich aus der Begrenztheit der Ressourcen ergeben, machen es unmöglich, überall dort, wo der Bürger es will, das Angebot an Leistungen in ausreichender Menge und Qualität anzubieten.
Der privatwirtschaftliche Dienstleistungssektor würde aus Unwirtschaftlichkeit das Angebot einstellen, die öffentliche Verwaltung könnte nur durch Inkaufnahme volkswirtschaftlicher Verluste ihre Leistungen erbringen.[2)]
Je größer die Bevölkerungsbasis, je größer die Verdichtung, um so kostengünstiger und spezialisierter kann den Bedürfnissen der Einwohner nachgekommen werden.

Ein zweiter Grund, der für eine Förderung der Verdichtung spricht, ist die Bildung langfristig stabiler regionaler Arbeitsmärkte.[3)]
Die Verdichtung erlaubt eine sektorale Differenzierung der Betriebe in der Region und verringert die Gefahr von Krisen und Arbeitslosigkeit. Große Arbeitsmärkte bieten Wahlmöglichkeiten des Arbeitsplatzes.

Die Schaffung neuer Arbeitsplätze setzt infrastrukturelle Gegebenheiten voraus. Diese müssen als Vorleistung der öffentlichen Verwaltung erbracht werden. Sie sind aber erst von einem bestimmten Verdichtungsgrad ab tragbar und sinnvoll.

---

1) Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren, Bonn (Hrsg.): Empfehlungen, Folge 3, Frankfurt 1972, S. 10 ff.
2) Ebenda S. 10 ff.
3) Ebenda S. 10 ff.

Dies zeigt sich bei der Errichtung eines leistungsfähigen Nahschnellverkehrssystems.
Der PKW ist im Verdichtungsgebiet zur Verbindung von Wohn-, Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitort wegen volkswirtschaftlicher Ineffizienz ungeeignet. Im umweltbelasteten Verdichtungsraum stellt der Individualverkehr durch Verschmutzung und hohen Flächenbedarf des rollenden und ruhenden Verkehrs keine Lösung der Probleme dar.

Ökologische Gesichtspunkte verbieten, daß die Stadt sich in das Umland ergießt, womit jede Aufgabenteilung im Raum hinfällig wäre. Aus diesem Grund entspricht eine funktionale Verdichtung auch ökologischen Zielen.

Den Vorteilen und den Gründen, die für eine Verdichtung sprechen, stehen als abschreckende Beispiele die "überlasteten Verdichtungsräume" mit gravierenden Nachteilen gegenüber.

Der Agglomerationsraum ist ein großflächiges Produktions- und Bedarfszentrum, in das verschiedene Verkehrsströme von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen, Zwischenprodukten und Fertigfabrikaten einmünden.
Der Güterverkehr verbindet die Produktionsorte, der Berufsverkehr stellt eine Verbindung zwischen Wohn- und Arbeitsstätten dar, der Konsumentenverkehr verbindet die Wohngebiete mit den Einkaufszentren.

Die arbeitsteilige Wirtschaft erfordert zwar eine Trennung von Wohn- und Arbeitsstätten, im Kernbereich der Städte vollzieht sich aber eine extreme Zusammenballung von Arbeitsplätzen des Dienstleistungsbereichs. Weil diese Betriebe flächenintensiv sind und die höchsten Mieten pro Quadratmeter zahlen können, verdrängen sie nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern auch die Betriebe

des produzierenden Gewerbes.

Die Wohnbevölkerung und der sekundäre Wirtschaftssektor werden durch den tertiären Sektor in den Außenbereich der Städte oder in die Nachbargemeinden gedrängt.
Die Förderung des Eigenheimgedankens durch den Staat bewirkte bei steigenden Baulandpreisen eine immer größere Entfernung von Wohnung und Arbeitsplatz. Da häufig nur unzureichende und unzumutbare öffentliche Verkehrsmittel vorhanden sind, wird die Entfernung zur Innenstadt mit dem eigenen PKW überbrückt. Diese millionenhaft getroffene Entscheidung bewirkt das Verkehrschaos in den Verdichtungszentren.
Raum für den ruhenden Verkehr ist kaum vorhanden. Der durch den sprunghaften Anstieg von Kraftfahrzeugen hervorgerufene Individualverkehr macht Verkehrsinvestitionen als Nachholinvestitionen erforderlich, die mit der Zunahme des Verkehrs nicht schritthalten konnten.

Dazu kommt, daß der Flächenbedarf des Individualverkehrs besonders groß ist, im städtischen Verdichtungsraum aber die Verknappung des Bodens eines der größten Probleme darstellt.

Weitere Maßnahmen der Daseinsvorsorge erfordern ebenfalls einen großen Flächenbedarf wie z. B. Bildungseinrichtungen, Sportanlagen, Kommunikationszentren, Krankenhäuser, Heime, Ver- und Entsorgungseinrichtungen für Gas, Strom, Kanalisation, Müllabfuhr und öffentliche Verkehrsunternehmen.
Die Folge ist das Ausfließen der Stadt in das Umland. Von den Verkehrsadern aus werden die dazwischenliegenden Flächen erschlossen; bisher bestehende Freiräume füllen sich auf.

Es zeigt sich in fast allen Gutachten[1], daß die Verdichtungskerne an Einwohnerzahl abnehmen und auch eine Verlagerung des Wirtschaftswachstums in die Verdichtungsrandzonen eingesetzt hat. Die Umlandgebiete haben überdurchschnittliche Wachstumsraten bei der Bevölkerung und dem Bruttosozialprodukt.

(4) Verdichtungsgebiete der BRD

Verdichtungsgebiete heben sich aus den übrigen Gebieten durch eine Massierung von Menschen, Gebäuden, Arbeitsstätten, Wirtschaftskraft hervor.
Auf deutsche Verhältnisse zugeschnitten sind als Ballungsgebiete solche Gebiete anzusehen, wo mindestens eine halbe Million Menschen bei einer Einwohnerdichte von 1000 Menschen je qkm und mehr in einem Kern räumlich zusammenleben.[2]

Dabei ist unerheblich, ob der Schwellenwert von einer halben Million durch eine Stadt oder durch eine Anhäufung mehrerer Städte erreicht wird.[3]

Unter deutschen Verhältnissen reicht das relativ einfache Abgrenzungsmerkmal der Einwohnerzahl aus, da in

---

1) Als Beispiel kann Frankfurt angeführt werden; siehe Hessischer Minister des Inneren: Vorschläge über die gebietliche Neugliederung des Landkreises Offenbach, des Main-Taunuskreises und der Stadt Wiesbaden und über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt - Anhörungsverfahren - (weiterhin zitiert als Umlandverband), Wiesbaden 1973, S. 27.
2) Isenberg, Gerhard: Ballungsgebiete der BRD, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 114 - 125.
3) Ebenda Spalte 114.

so abgegrenzten Gebieten sich die wesentlichen Schwerpunkte der Wirtschaft, ihre Führungszentren und allgemein die Städt höchster Zentralität befinden.
Die Grenze von 500 000 Einwohnern ist auch insofern günstig, da mittelgroße Komplexe bis 450 000 Einwohner reichen, während die Agglomerationen bei 750 000 Einwohnern beginnen.[1)]

Bei Anwendung der Schwellenwerte ergeben sich für die BRD folgende Verdichtungsgebiete: Hamburg, Bremen, Hannover, Rhein-Ruhr, Rhein-Main, Rhein-Neckar, Stuttgart, München, Nürnberg.
Auf diese Verdichtungsgebiete entfallen 13 % der Flächen und 43 % der Einwohner der BRD.[2)]

d. Das System der Beziehungen zwischen Stadt und Umland

(1) Daseinsgrundfunktionen und die Theorie der zentralen Orte

Die Ursache der Entstehung einer "neuen Stadt - eines verdichteten urbanisierten Stadt-Umland-Systems" ist die Deformation der "alten Stadt" durch Einwirkung der Prozesse der Industrie-, Dienstleistungs- und Funktionsgesellschaft.[3)]

Als Funktionalismus bezeichnet man in der Raumordnung

1) Isenberg, Gerhard: Ballungsgebiete der BRD, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 114 - 125, hier Sp. 115.
2) Ebenda Spalte 118.
3) Becker-Marx, Kurt: Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform, S. 199.

und Planung eine Methode, die die menschlichen Lebensbereiche ausschließlich nach Zweckzusammenhängen beurteilt.[1)]
Das raumordnerische Ziel der Funktionsgesellschaft ist, die raumrelevanten Daseinsgrundfunktionen des Menschen in ein "ausgewogenes Verhältnis" zu bringen.[2)]

Es gibt insgesamt sieben raumrelevante Grundfunktionen des menschlichen Lebens: Wohnung, Arbeit, Versorgung, Bildung, Erholung, Verkehr und Kommunikation.[3)]
Diese Grundfunktionen werden im Stadt-Umland nicht in dem Maße erfüllt, wie es soziale und wirtschaftliche Gesichtspunkte erfordern.

Im Verdichtungsraum wird die Funktion "Wohnung" z. B. durch schlechte und teure Erreichbarkeit anderer Funktionen oder durch Lärm und Schmutz beeinträchtigt.
Nach raumordnerischen Prinzipien werden folgende Forderungen an die räumliche Zuordnung von Arbeit und Wohnung gestellt:[4)] Die Entfernung beider Orte darf nicht zu groß sein, damit ein genügender Teil der Zeit für andere Funktionen übrigbleibt, darf aber nicht zu gering sein, damit der Wohnwert durch arbeitsstättenbedingte Störungen nicht gesenkt wird.

Unter "Versorgung" wird das potentielle Angebot von materiellen Gütern und Dienstleistungen verstanden.[5)]

---

1) Partzsch, Dieter: Funktionsgesellschaft, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 864 - 868, hier Sp. 864.
2) Ebenda Spalte 866.
3) Partzsch, Dieter: Daseinsgrundfunktionen, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 424 - 430.
4) Ebenda Spalte 426.
5) Ebenda Spalte 426.

Darunter fallen die Leistungen in den Bereichen Verwaltung, Theater- und Freizeiteinrichtungen und weitere, meist öffentliche Gemeinschaftseinrichtungen.

Das Recht auf "Bildung" und die Pflicht zur Schulausbildung besteht für jeden Bürger. Im Stadt-Umland sind meist genügend Bildungseinrichtungen vorhanden, aber deren Verteilung und Bemessung im Raum ist nicht den Bedürfnissen angepaßt. Es besteht keine Koordination in Planung, Errichtung und Unterhalt solcher Einrichtungen.

Im Bereich der Daseinsgrundfunktion "Erholung" sind es die Naherholungsgebiete, die im Stadt-Umland durch ungezügelte und planlose räumliche Entwicklung der Stadt bedroht oder nicht mehr vorhanden sind.

Daher soll eine Koordination der Planungen zwischen den Gemeinden vorgenommen werden, um solche Gebiete von der Bebauung freizuhalten.

Es soll vermieden werden, daß eine Gemeinde das Erholungsgebiet schützt, während eine Nachbargemeinde an der Gemeindegrenze in ihrem Flächennutzungsplan ein Industriegebiet ausweist.
Die Abhängigkeit der Gemeinden vom Gewerbesteueraufkommen zwingt sie, bei steigenden Ansprüchen ihrer Bürger an die Verwaltungskraft, ihre finanziellen Mittel durch Industrieansiedlung zu vergrößern.
Dabei befinden sich die Gemeinden in Konkurrenz, sodaß sie häufig gezwungen sind, den Forderungen der Industriebetriebe nachzukommen.

Liegt dazu noch eine Bedrohung der gemeindlichen Selbständigkeit durch die zentrale Stadt vor, muß die Gemeinde Leistungsstärke nachweisen, weil ihre Leistungen

an denen der Zentralstadt gemessen werden. Somit bleiben Naherholungsgebiete als "unproduktive und störende" Elemente bei der Gemeindeentwicklung auf der Strecke.

Für die Daseinsgrundfunktion "Verkehr" wird die raumordnerische Forderung aufgestellt, daß der Verkehr als Mittler zwischen den Standorten den quantitativen und qualitativen Bedürfnissen der Bevölkerung angepaßt sein soll.

Die Daseinsgrundfunktion "Kommunikation" umschließt die oben genannten Funktionen. Sie hat ihre spezielle Ausprägung in ihrem Verhältnis zu den Gemeinschaftsorganisationen. Diese Funktion wird im Stadt-Umland unzureichend erfüllt und die Entwicklung eines Gemeinschaftslebens wird behindert und gestört.

Die dargestellten Grundfunktionen können nicht an jedem Ort, in jeder Menge und zu jeder Zeit erfüllt werden. Das zentralörtliche Gliederungsprinzip[1)] sieht eine bestmögliche Versorgung der Bevölkerung dann als gesichert an, wenn ein abgestuftes aufeinander bezogenes Gliederungssystem mit Versorgungsbereichen unterschiedlicher Größe und Funktion vorhanden ist.
Dieses System muß genügend tragfähig sein, um ein breit

1) Siehe dazu das grundlegende Werk von Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. Auflage, Darmstadt 1968; Müller, Heinz J. und Klemmer, Paul: Das theoretische Konzept Walter Christallers als Basis einer Politik der zentralen Orte, in: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 56, Hannover 1969, S. 13 - 20.

ausgefächertes Angebot an öffentlichen und privaten Versorgungsleistungen zu bieten.[1)]
Das Gliederungsschema nach Zentralitätsstufen hat folgende Gestalt:[2)]

> Die Zentren der unteren Stufe bilden mit den auf sie bezogenen Räumen einen Nahbereich. Sie decken die Grundversorgung, den kurzfristigen und einen Teil des periodischen Bedarfs. Ausgestattet sind sie mit Grundschule, Jugendheim, Sportplatz, Arzt, Handwerker, Grundbranchen und Zweigstellen größerer Institutionen.
>
> Zentren der mittleren Stufe decken neben der Grundversorgung für den engeren Bereich den normalen gehobenen Bedarf und einen Teil des gelegentlichen Bedarfs. Sie besitzen weiterführende Schulen, Behörden mit übergreifendem Zuständigkeitsbereich, Krankenhäuser, Fachärzte.
>
> Die Zentren höchster Stufe decken den Grund- und Mittelbedarf und den gelegentlichen und spezifischen Bedarf. Sie haben Warenhäuser, spezialisierte Fachgeschäfte und höhere Behörden.

Im Rahmen dieses Konzepts hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in ihrer Veröffentlichung "Raum und Bevölkerung" eine Abstufung der Begriffe, die

---

1) Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Ruhrgebiet (weiterhin zitiert als Ruhrgebietsgesetz), Landtagsdrucksache 7/2800 Band 1, Düsseldorf, vom 10.7.1963, S. 35 ff.
2) Ebenda S. 35 ff.

das Stadt-Umland gliedern, vorgenommen.
Eine Stadtlandschaft zerfällt geordnet nach dem Grad ihrer Zentralität in Kernstadt, Stadtregion, Einflußgebiet, Wirtschaftsraum und Einflußbereich.
Der Einflußbereich als äußerste Stufe bildet die Grenze der Stadtlandschaft.
Die Grenze ist dann erreicht, wenn ihr Einflußbereich mit dem der benachbarten zentralörtlichen Systeme zusammenstößt oder ein indifferenter Raum gebildet wird.[1)]
Die Kernstadt als zentraler Ort ist der Standort städtischer Funktionen und hat einen Bedeutungsüberschuß, der der Versorgung des Ergänzungsgebiets dient. Umgekehrt benötigt die Stadt zur Erhaltung ihrer Funktionsfähigkeit das Ergänzungsgebiet.[2)]

Die zentralen Funktionen haben je nach Angebotsstruktur sowie Wert und Häufigkeit der Nachfrage unterschiedliche Reichweiten.[3)]
Die Bedeutung der Entfernung zum zentralen Ort nimmt relativ mit der Steigerung des Wertes und der Verminderung der Häufigkeit ab.[4)]
Es bildet sich im administrativen wie auch in den übrigen Sektoren eine hierarchische Ordnung von Versorgungsgebieten. Zentrale Orte liegen aus ihrer Funktion zur Versorgung der Flächen um so weiter auseinander, je größer ihre Zentralität ist. Die Abstände

1) Hollmann, Heinz: Einflußbereich, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 543 - 546, hier Sp. 543.
2) Voppel, Götz: Stadt, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3079 - 3089, hier Sp. 3084.
3) Ebenda Spalte 3084.
4) Ebenda Spalte 3084.

zentraler Orte gleicher Stufe werden um so geringer, je dichter die Bevölkerung wohnt und je größer die Zahl der zu Versorgenden ist.
Für jede städtische Funktion ergibt sich ein maximaler Ausstrahlungsbereich. Die Gebiete der Einzelfunktionen werden sich zum Teil oder auch ganz decken.
Erreicht die Funktionserfüllung eine bestimmte Dichte, so liegt ein einheitlicher Raum vor.

(2) Merkmale enger Verflechtung von Teilräumen

Eine enge Verflechtung, die verwaltungsorganisatorische Anpassungen rechtfertigt, liegt bei folgenden Merkmalen vor:[1)]

1. städtebaulich zusammenhängende Bebauung mit zunehmender Angleichung der Bevölkerungsdichte,
2. gesellschaftliche, soziale und/oder kulturelle Ersatzfunktionen einer Gemeinde für andere Gemeinden, denen entsprechende Einrichtungen oder Aktivitäten fehlen,
3. wechselseitige administrative Ersatzfunktionen der beteiligten Gemeinden, z. B. Wahrnehmung wesentlicher Verwaltungsaufgaben durch eine Gemeinde oder die Unmöglichkeit der Erfüllung von administrativen Zentralfunktionen aus Raummangel,
4. gegebenenfalls räumliche Einheit aus gewichtigen topographischen oder landschaftlichen Gründen,
5. gegebenenfalls historischer Zusammenhang, der sich in den aktuellen Verflechtungen und dem Zusammengehörigkeitsgefühl zeigt.

1) Übernommen aus: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit II, Köln 1966, S. 47.

Die Notwendigkeit organisatorischer Lösungen ist von der Dichte und dem Umfang der vorgenannten Verflechtungen abhängig; dabei ist es nicht erforderlich, daß sämtliche Merkmale gegeben sind.

(3) Verflechtungsarten

Der Begriff Verflechtung bezeichnet in der Raumordnung funktionale Beziehungen zwischen einzelnen Gegenständen oder Beständen, die vor allem aus der sozial-ökonomischen Schicht kommen.[1)]

Es handelt sich um einen dauerhaften Zusammenhang und eine Vielfalt von Verbindungslinien. Verstärkt sich die Interdependenz der Räume, bildet sich eine regionale Einheit heraus, die abgrenzbar ist.[2)] Im folgenden sollen die verschiedenen Verflechtungsarten und ihre Intensitätsgrade dargestellt werden.

(a) Soziale Verflechtungen

Viele Wohngebiete haben im Stadt-Umland einen nur zufälligen Standort, ohne daß sich in diesem Wohngebiet ein ausgeglichenes System der Bedürfnisbefriedigung gebildet hat.
Der Lebenskreis der Bevölkerung geht über dieses Gebiet hinaus. Beruf, Freizeit, Vereinszugehörigkeit, Bekanntenkreis, Vergnügen überschreiten die Verwaltungsgrenzen.

1) Mäding, Erhard: Verflechtungen, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3545 - 3546, hier Sp. 3545.
2) Ebenda.

Im Stadt-Umland-Raum bildet sich ein Zusammengehörigkeitsgefühl. Die örtliche Verbundenheit wird von regionalem Bewußtsein abgelöst.[1] Regionale Verbundenheit zeigt sich im gesellschaftlichen und kulturellen Leben, bei Vergnügungsveranstaltungen und der Benutzung von z. B. Stadien und Bädern.

(b) Wirtschaftliche Verflechtungen

Bei den wirtschaftlichen Verflechtungen steht das Pendlerproblem im Vordergrund.
Eine Berufs-Pendlerstatistik erfaßt die Menschen, die auf dem Wege zur Arbeitsstätte Gemeindegrenzen überschreiten.
Eine Eingemeindung würde zwar die statistischen Zahlen senken, die eigentlichen ökonomischen Probleme aber nicht lösen.[2]

Auswirkungen für die öffentliche Verwaltung hat das Pendeln in dreifacher Weise:[3]

1. finanztechnisch: der Gewerbesteuerausgleich ist wegen mangelnder Berechenbarkeit der Folgekosten für Wohnsiedlungen nur Stückwerk,[4]
2. planungstechnisch: das Pendlerwesen erschwert eine möglichst günstige langfristige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten,

---

1) Stern, Klaus und Püttner, Günter: Grundfragen der Verwaltungsreform im Stadt-Umland, Berlin-Frankfurt 1968, S. 49.
2) Ebenda S. 49.
3) Ebenda S. 50.
4) Steeb, Günther: Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Diss., Tübingen 1963; Isbary, Gerhard und Häuser, Ernst: Kommunale Folgekosten in zentralen Orten, in: Der Landkreis, 1966, Heft 3, S. 75 - 85.

3. verkehrstechnisch: das Pendlerwesen stellt eine Belastung der Verkehrswege dar, eine Bewältigung des Verkehrsproblems hat an den Pendlerströmen anzusetzen.

(c) Verkehrsverflechtungen

Neben den unter (b) behandelten Arbeitspendlern belasten andere Pendlerströme die Verkehrswege.
Der Einkaufsverkehr in die Kernstadt, der Lieferverkehr von und nach den Orten der Industrie und Siedlung, der Wochenend-, Ausflugs-, Urlaubsverkehr bilden Verkehrsverflechtungen, die mit den wirtschaftlichen einher gehen. Sie üben einen Zwang zur Zusammenarbeit bei der Verkehrsplanung und Finanzierung der Verkehrswege aus.

(d) Administrative Verflechtungen

Eine Reihe von Einrichtungen der Verwaltung der Kernstadt versorgen das Umland mit. Stadtwerke liefern Strom in das Umland, Umlandgemeinden sind an das städtische Entwässerungssystem angeschlossen.
Daneben bestehen Verflechtungen zwischen den Verwaltungen bei der Lösung von Aufgaben. Die räumliche Nähe und die Gleichartigkeit der Probleme schaffen administrative Verflechtungen.

(4) Beispiele von Stadt-Umland-Räumen

Der verstorbene Oberbürgermeister der Stadt Frankfurt, Walter Möller, hat im Zusammenhang mit der Diskussion über eine "Regionalstadt Frankfurt" einen kommunalpolitischen Situationsbericht vorgelegt.

Im folgenden soll eine zusammenfassende Darstellung des Situationsberichts[1] gegeben werden.
Der Bericht will Grundlagen und Entwicklungstendenzen im Raum Frankfurt herausarbeiten.
Erster Schritt ist die Darstellung der Strukturelemente der Gesellschaft und Wirtschaft in diesem Raum. Während man bei den Fragen der Gebietsreform im Raum Frankfurt/ Offenbach offensichtlich noch ziemlich weit von einer allgemein befriedigenden Lösung entfernt ist, war es möglich, in freiwilliger gemeinsamer Zusammenarbeit die Probleme der Regionalplanung relativ früh aufzuarbeiten.[2]

Ihre institutionelle Ausformung fand die Regionalplanung in der "Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain". Diese wird, so wie es ihre gesetzlichen Grundlagen vorsehen, auf die Aufgaben der Regionalplanung beschränkt bleiben.[3]

Die gemeinsamen Verwaltungsaufgaben müssen daher auf andere Weise gelöst werden. Es ist dabei die spezifische Situation der Stadt Frankfurt zu berücksichtigen.

Nach dem Ruhrgebiet ist das Rhein-Main-Gebiet der größte Verdichtungsraum der BRD mit starken Wachstumstendenzen und Ausstrahlungen in den gesamten EWG-Raum.[4]

1) Möller, Walter: Kommunalpolitischer Situationsbericht, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1971.
2) Ebenda S. 4.
3) Ebenda S. 4.
4) Möller, Walter: Ein Beitrag zur Diskussion der Regionalstadt Frankfurt, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1971.

Der Verdichtungsraum setzt sich aus dem Kernraum Frankfurt/Offenbach und sieben Landkreisen mit 250 Städten und Gemeinden zusammen.[1] Daß ein einheitlicher Lebensraum vorliegt, erleben die Bürger täglich am Arbeitsplatz, auf den Straßen, in Bussen und Bahnen, bei der Boden-, Bau- und Mietpreisentwicklung, bei der Versorgung mit Gas, Wasser und Elektrizität.

Die Bürger fragen nach den Verantwortlichen für Planung, Tarife, Bodenspekulation, Abfallhalden und erhofften Verkehrsverbund.[2]
Die Antworten sind meist unbefriedigend. Sie müssen sogar vage und unzureichend sein, weil von den Rathäusern und Landratsämtern ein fast undurchschaubares Gestrüpp von Zuständigkeiten beachtet werden muß, das im wesentlichen zwei Gründe hat.[3]
Die gegenwärtige Verwaltungsstruktur mit ihren Grenzen wurde im vorigen Jahrhundert entwickelt und ist ungeeignet, die Entwicklungsprobleme zu lösen. Daraus resultiert der Wunsch nach leistungsfähigen Organisationseinheiten.

Mangels ausreichender Angebote öffentlich kontrollierter Entscheidungsinstanzen wird auf Formen des Handelsrechts ausgewichen, bei denen indirekt gewählte oder deligierte Vertreter Entscheidungen treffen.
Dieser Zustand der Unübersichtlichkeit ist doppelt unbefriedigend. Er löst keine Probleme, schafft Resignation und hemmt die Chancen zur Demokratisierung der Entscheidungsinstanzen.[4]

---

1) Möller, Walter: Ein Beitrag zur Diskussion der Regionalstadt Frankfurt, a.a.O.
2) Ebenda.
3) Ebenda.
4) Ebenda.

Mit einer Reform der Zuständigkeiten muß ein fairer Ausgleich der Interessen vorgenommen werden. Gegenwärtig hilft die Stadt Frankfurt den umliegenden Städten und Gemeinden bei der Ver- und Entsorgung, wie auch bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen in einer Größenordnung von jährlich über 100 Millionen DM.[1)]
Die durch Einnahmen nicht gedeckten Kosten für die Personenbeförderung von Umlandeinwohnern durch Stadtwerke betragen rund 15 Mio. DM jährlich.[2)]
Die Frankfurter Krankenanstalten werden nach dem Voranschlag 1971 zu 33,3 % von auswärtigen Patienten benutzt. Nach dem Haushaltsplan müssen hierfür 34,7 Millionen DM aufgebracht werden.
Im Rahmen des Krankenhauslastenausgleichs, der allerdings seinen Namen kaum verdient, hat Frankfurt im Jahre 1970 hierfür einen Betrag von 1,3 Mio. DM erhalten.
Die finanziellen Leistungen für die Universität, den Flughafen, die Polizei und für andere kulturelle Einrichtungen sind gleichzeitig auch Beiträge zur Förderung des Umlands.[3)]
Man kann daher von geborgten Wachstumsimpulsen sprechen. Die Kerngebiete haben infolge mangelhafter Bodenordnung und Finanzverfassung die Tendenz, in ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung abzusinken.[4)]
Schon heute hat die Kernstadt Frankfurt am Main im Vergleich zum Umland und sogar im Vergleich zum hessischen Landesdurchschnitt unterdurchschnittliche Wachstumsraten bei relevanten Indizes.
Bei einem Vergleich der Jahre 1961 bis 1966 hat die

1) Möller, Walter: Kommunalpolitischer Situationsbericht, a.a.O., S. 5.
2) Ebenda S. 5.
3) Ebenda S. 5.
4) Ebenda S. 5.

Kernstadt eine jährliche Zuwachsrate des nominalen Inlandsprodukts von 9,1 %, während die Rate im Umlandbereich von 10 km Radius 16,8 % beträgt.[1)]

Die Einwohnerzahl von Frankfurt hat sich von 1960 bis 1970 um 2500 Einwohner verringert. In der Frankfurter Innenstadt, darunter wird das Stadtgebiet innerhalb des Alleenrings verstanden, wohnten 1969 nur noch 83,3 % der Einwohner des Jahres 1961.
Als Ergebnis der Bevölkerungsentwicklung im Frankfurter Umland hat sich die Zahl der Berufs- und Ausbildungspendler nach Frankfurt von 1961 bis 1970 um gut die Hälfte, das sind 73 000 oder 54,5 %, auf 200 000 Pendler erhöht.
3/4 aller Pendler kamen aus den unmittelbar an Frankfurt angrenzenden Landkreisen. Das Gewerbesteueraufkommen hat sich von 1961 bis 1970 um 65 % erhöht, während bei allen Gemeindesteuern zusammen eine Steigerung von 80 % festzustellen ist.
Im Frankfurter Umland werden wesentlich höhere Steigerungsraten erzielt. So beträgt der Zuwachs der Gemeindesteuern in Eschborn 779 %, in Schwalbach 430 %, in Sulzbach 358 % und in Steinbach 573 %.[2)]
Dagegen liegt die Stadt Frankfurt mit ihrem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 250 DM je Einwohner weiterhin deutlich an der Spitze.[3)]

Diese Zahlen zwingen nach Aussage des Berichts zum Nachdenken über die zukünftige Funktion des Stadtkerns und über Reformmaßnahmen.

1) Möller, Walter: Kommunalpolitischer Situationsbericht, a.a.O., S. 5.
2) Ebenda S. 7.
3) Ebenda S. 7.

Ähnlich sieht die Situation im Raum Hannover aus.
Der Verdichtungsraum umfaßt 1,09 Mio. Einwohner gleich 13,7 % der niedersächsischen Bevölkerung und 6 % der Fläche Niedersachsens.[1)]
Gegenüber der durchschnittlichen Einwohnerdichte in Niedersachsen mit 191 E/qkm hat die Stadt Hannover 382 E/qkm und das übrige Verdichtungsgebiet 265 E/qkm.[2)]
Wie in Frankfurt steigen die Einwohnerzahlen im Umland und nehmen in der Kernstadt ab.

Im Jahr 1960 lebten in Hannover rund 570 000 Einwohner, im übrigen Verdichtungsgebiet 407 000. Diese Zahlen haben sich auf rund 516 000 Einwohner in der Stadt und rund 570 000 Einwohner im Umland im Jahr 1970 verschoben.[3)]

Die Zahl der Einpendler stieg von 1961 - 1968 von 90 000 auf 120 000.
So ist zu erklären, daß trotz Bevölkerungsrückgang keineswegs ein Schwund der Wirtschaftskraft eintrat.[4)]
Eine Zunahme an Einpendlern ist auch bei den Gemeinden der Kernrandzone festzustellen, in denen, im Gegensatz zur Stadt Hannover, die Zahl der Arbeitsplätze angewachsen ist.
Daraus wird deutlich, daß sich die zukünftige industrielle und gewerbliche Entwicklung im wesentlichen in der Kernrandzone und im Außenbereich vollziehen wird.[5)]

---

1) Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973, S. 2.
2) Ebenda S. 3.
3) Ebenda S. 3.
4) Ebenda S. 3.
5) Ebenda S. 3.

In dem Grad, in dem die Kern-Umland-Beziehungen zunahmen, entwickelten sich die das Stadt-Umland durchschneidenden politischen Grenzen zu Trennungslinien in einem einheitlichen Lebensraum.[1)]

Die meisten Gemeinden um Hannover sind zu klein, um die Probleme allein zu lösen. Die Landkreise, deren Aufgabe es wäre, überörtlich koordinierend zu wirken, können ebenfalls keine den Gesamtraum umfassende Lösung finden.[2)] Die Landkreise müssen ihrerseits wieder koordiniert werden, um eine sinnvolle Gestaltung des Raums zu erreichen.

Die konkrete Situation in beiden Verdichtungsräumen zeigt deutlich die anstehenden Probleme und die Notwendigkeit, bessere institutionelle Formen zu finden. Für beide Räume wurden daher Gesetzesinitiativen ergriffen.[3)]

e. Die Verwaltungsstruktur im Stadt-Umland-Raum

(1) Kommunaler und staatlicher Bereich

Der föderative Aufbau der BRD wurde im Grundgesetz festgelegt und hat auf der untersten Stufe als Ziel die Schaffung einer starken kommunalen Selbstverwaltung, um staatlicher Machtkonzentration entgegenzuwirken.

1) Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973, S. 4.
2) Ebenda S. 4.
3) Hessischer Minister des Inneren: Umlandverband, a.a.O.; Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973.

Die Selbstverwaltungsgarantie im Artikel 28 Absatz 2 GG schützt den Aufgabenbereich der Gemeinden vor staatlichen Eingriffen und überträgt alle Rechte und Pflichten auf diesen Aufgabengebieten der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Die Selbstverwaltung wurde nach den Erfahrungen vor 1945 als bestes Mittel demokratischer Selbstverwirklichung im gemeindlichen Raum angesehen.
Das Gesamtverwaltungsgebiet wurde in kleinste operative Räume mit eigener Gebietshoheit aufgegliedert.
Diese räumliche Struktur erfordert bei Aufgaben, die Teilräume überschreiten, freiwillige Zusammenarbeit.

Bei der Schaffung des Grundgesetzes ist die Kooperationswilligkeit der Gemeinden überschätzt worden.
Die Ausstattung und Ausübung von Hoheitsverwaltung auf den Gebieten der Planung und Durchführung von überörtlichen Aufgaben ist ein Funktionsproblem und keine Zuständigkeitsfrage.[1)]
Was nützt das Recht der Entscheidung, wenn keine Möglichkeit autonomer Gestaltung besteht?
Ein großer Prozentsatz an Gemeinden hat weder aufgrund der Verwaltungskraft noch der Gemeindefläche die Möglichkeit, Planungshoheit auszuüben.

Das Versagen kommunaler Zusammenarbeit macht staatliche Eingriffe erforderlich. Soll ein weiteres Hineinwachsen der staatlichen Verwaltung in kommunale Aufgabenbereiche verhindert werden, so können nur weniger aber leistungsfähigere Gemeinden ein Gegengewicht gegen staatliche Einflußnahme bilden.

---

1) Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, a.a.O., S. 117.

Erfolgreiche Kommunalpolitik wird heute zum großen Teil überlokal betrieben.[1)]
Das zeigt sich am wachsenden Einfluß der kommunalen Spitzenverbände und gilt für alle Formen interkommunaler Kooperation.[2)]

(2) Struktur- und Funktionswandel der kommunalen Verwaltung

Der wirtschaftliche Strukturwandel, die Bevölkerungsentwicklung und der Wandel der Gesellschafts- und Lebensformen konnten nicht ohne Auswirkung auf Struktur und Funktion der Verwaltung bleiben.[3)]

Dies trifft besonders auf den kommunalen Bereich der Verwaltung zu. Der Strukturwandel der Verwaltung beschränkte sich bisher auf eine Anpassung im nachhinein. Mangelnde Anpassung führte zu Ineffizienz und Entwicklungshemmung.[4)]

Der Wandel hat den Aufgabenkatalog der Verwaltung qualitativ und quantitativ verändert.
Das Schwergewicht verlagerte sich von der traditionellen Hoheits- in Richtung Leistungsverwaltung, Daseins- und Produktivitätsvorsorge.[5)]
Die ordnende und lenkende Eingriffsverwaltung nahm zu und die Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge ergaben

1) Thiele, W.: Die kommunale Selbstverwaltung in der heutigen Zeit, in: Der Städtebund, Heft 9, 25. Jahrgang, Göttingen 1970, S. 207.
2) Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen, a.a.O., S. 119.
3) Ebenda S. 43.
4) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ I, a.a.O., S. 11.
5) Becker-Marx, Kurt: Das Stadt-Umland-Problem in der Verwaltungsreform, a.a.O., S. 198.

sich aus den Forderungen des sozialen Rechtsstaats.

Verwaltung und Gesellschaft stehen zunehmend in gegenseitigem Abhängigkeitsverhältnis.

Die Planbarkeit des sozialen Wandels weitet den administrativen Gestaltungsraum aus. Da viele Gemeinden in diesen Aufgabenbereichen überfordert waren, suchten sie eine Lösung durch Übertragung der Aufgaben auf kommunale Ersatzaufgabenträger.
Viele Aufgaben können wesentlich effizienter auf überörtlicher Ebene gelöst werden. Zu diesen Aufgaben gehört die staatliche Auftragsverwaltung, die ein großer Teil der von den Kommunen zu bewältigenden Aufgaben ist. Eine Neuverteilung der Verwaltungsaufgaben ist daher erforderlich.

Ein Funktionsverlust der Gemeinden, der jedoch nicht mit einem Bedeutungsverlust gleichzusetzen ist, ist dabei unumgänglich.[1)]
Das Gegenteil ist der Fall. Die Entlastung der Gemeinden von überlokalen Aufgaben bietet die Chance, sich auf ihre spezifischen Aufgaben zu besinnen.[2)]
Eine Institutional-, Funktional- und Gebietsreform muß daher vorgenommen werden.

---

1) Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen, a.a.O., S. 54.
2) Hessischer Innenminister: Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf für ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach, a.a.O., S. 19; Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen, a.a.O., S. 54.

(3) Institutional-, Funktional- und Gebietsreform der kommunalen Verwaltung

Agglomerationen sind unabhängig von verwaltungsmäßigen Grenzen gewachsen. Siedlungs- und Wirtschaftsräume, geprägt durch die sozio-ökonomischen Entwicklungsfaktoren, stehen dem administrativen Ordnungsgefüge gegenüber.
Es ist ein Wettlauf der normativen Kraft des Faktischen und der normativen Kraft der Administrativordnung eingetreten.[1)]

Die administrative Ordnung reagiert nur sehr langsam auf Änderungen der sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten.
Eine Anpassung muß sich auf drei Ebenen vollziehen.

Eine Institutional- und Funktionalreform stellt die Frage nach der Verteilung der Aufgaben und der besten Gliederung der Verwaltungsinstitutionen.

Die Gebietsreform hat die Aufgabe, das räumliche Ordnungsgefüge den Anforderungen der Entwicklung anzupassen.

Die drei Reformmaßnahmen dürfen nicht unabhängig voneinander gesehen werden.
Nach dem Willen der meisten Landesregierungen soll die Gebietsreform von einer umfassenden Funktionalreform begleitet sein.[2)]

---

1) Reschke, Hans: Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, in: Schriftenreihe der westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie, Selbstverwaltung einer Landschaft, Heft 35, S. 257 - 263, hier S. 262.
2) Hessischer Innenminister: Entwurf zu einem Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach, a.a.O., S. 18.

Die Funktionalreform zielt darauf ab, durch Verlagerung von Zuständigkeiten eine möglichst sachgerechte Aufgabenverteilung zu erreichen.

In Neugliederungsgutachten werden als Voraussetzung jeder Verwaltungsreform mehr oder weniger große Eingemeindungen vorgenommen.[1] Es besteht ein Nachholbedarf in der Zusammenlegung nicht lebensfähiger Gemeinden.

Eine Verwaltungsgliederung kann nicht auf einer Stufe verändert werden, ohne auf einer anderen Folgen zu haben.
Werden Gemeinden zusammengefaßt, kann die Kreisgröße nicht unverändert bleiben.[2] Eine Maßstabsvergrößerung muß vorgenommen werden.[3]
Stern und Püttner haben Richtzahlen angegeben, die als Ziel ein ausgewogenes Verhältnis der Verwaltungsstufen haben.

---

1) Innenminister des Landes NRW: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Münster/Hamm, Düsseldorf 1973; Gesetz über die Errichtung des Verbandes Großraum Braunschweig, Niedersächsisches Gesetz- und Verwaltungsblatt Nr. 37/1973; Niedersächsischer Minister des Inneren: Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973; Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung des Raums Hannover; Innenminister des Landes Hessen: Vorlage der Landesregierung zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach, a.a.O.; Landtag NRW: Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Ruhrgebiet (Ruhrgebietsgesetz), a.a.O.
2) Landtag NRW: Ruhrgebietsgesetz, a.a.O., S. 21 und S. 294.
3) Ebenda S. 297; Innenminister des Landes NRW: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Münster/Hamm, a.a.O., S. 515.

Der Kreis soll aus mindestens sieben bis acht Gemeinden bestehen, die zusammen mindestens 150 000 bis 200 000 Einwohner haben und eine Fläche von 1500 qkm umfassen.[1)]

(4) Das Stadt-Umland-Problem aus der Sicht der beteiligten Verwaltungsstufen

(a) Staatlicher Verwaltungsbereich

Der staatliche Verwaltungsbereich hat ein Interesse an hoher Leistungsfähigkeit der Gemeinden, da diese Gebietskörperschaften der untersten Stufe sind. Auf ihnen baut sich das gesamte Ordnungsgefüge des Staates auf. Eine funktionale Ordnung und hohe Verwaltungskraft muß daher von den Kommunen gefordert werden.
Dies ist um so mehr der Fall, da Gemeinden bestimmte staatliche Aufgaben zur Erfüllung übertragen erhalten.[2)] Nur leistungsfähige Gemeinden mit klar umrissener Zuständigkeit können die übertragenen Aufgaben sachgerecht erfüllen.

(b) Kernstädte

Die Interessenlage der Kernstädte und die von ihnen verfolgten Ziele lassen sich aus den von ihnen bevorzugten Reformmodellen ablesen.
Die Stadt Hannover und auch Frankfurt legten "Regionalstadtmodelle" vor.
Vereinfacht ausgedrückt laufen diese Formen auf eine

1) Siehe auch Landtag NRW: Ruhrgebietsgesetz, a.a.O., S. 297.
2) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I, a.a.O., S. 17.

Eingemeindung im regionalen Maßstab hinaus. Das gesamte Stadt-Umland wird von einer kreisfreien Stadt abgedeckt, die sich in Bezirke gliedert und deren Vertreter direkt gewählt werden. Der Aufgabenbereich der Bezirke ist klein, das Hauptgewicht der Aufgaben liegt bei der Stadtverwaltung.

Dieses Modell berücksichtigt einseitig die Interessen der Stadt und sieht die Gemeinden nur in funktioneller Ausrichtung zur Zentralstadt.
Der überlastete Verdichtungsraum benötigt Freiflächen, die er nur im Umland finden kann. Die Interessenlage der Stadt erfordert die verwaltungspolitische Verfügbarkeit dieser Räume.

(c) Umlandgemeinden

Verständlicherweise haben die Umlandgemeinden der Kernstadt entgegenstehende Interessen.
Die wirtschaftliche Entwicklung mit der Folge der Ausbildung von Verdichtungsräumen stellt aus ihrer Sicht eine Bedrohung der vom Grundgesetz garantierten Selbständigkeit dar.
Die Selbstverwaltungsgarantie schützt nicht den Bestand jeder einzelnen Gemeinde, sondern die Gemeinde als Institution.

Das Hauptanliegen der Gemeindeverbände ist, allen Eingemeindungen und eingemeindungsähnlichen Maßnahmen entgegenzuwirken.

Diese Zielsetzung verhinderte vielfach jegliche sinnvolle interkommunale Zusammenarbeit.
Da aber die Probleme immer drängender wurden, mußte diese Haltung revidiert werden.

Die Gemeindeverbände verfolgen als institutionelle Lösung die Bildung von Nachbarschaftsverbänden. Diese Form stellt nach ihrer Ansicht eine vertretbare Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung dar.

(d) Landkreise

Den Interessen der Kreise kommen die sogenannten Kreismodelle und auch die Verbandsmodelle entgegen.
Die Kreise stehen jeglicher Lösung, die einen neuen institutionellen Träger mit weitgehender Kompetenz und Aufgabenfülle schafft, ablehnend gegenüber.

Daß die Furcht vor einer Ausschaltung der Kreise aus dem kommunalen Verwaltungsgefüge nicht unberechtigt ist, zeigt der Novellierungsentwurf zum Gesetz Großraum Hannover.
Die Landesregierung sieht in dem in diesem Gesetz vorgeschlagenen dreistufigen Verwaltungsaufbau (Gemeinden, Landkreise, Verband) nur einen ersten Schritt einer Lösung, bei der unter Fortfall einer Ebene eine für den Gesamtraum verantwortliche Gebietskörperschaft errichtet wird.[1)]

f. Prognose der Raumstruktur des Stadt-Umlands

(1) Die großräumigen Entwicklungsfaktoren

(a) Die Bedeutung der Verdichtungsräume

Die Städte, die städtischen Lebensformen und Verhaltensweisen werden in Zukunft ihre Bedeutung behalten und

1) Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, a.a.O., S. 22.

weiter verstärken.[1)]
Stabiles wirtschaftliches Wachstum wird durch günstige Voraussetzungen für die Kombination der Produktionsfaktoren ermöglicht.
Im Raumordnungsgesetz wird die Förderung der Verdichtung ausdrücklich betont.[2)]
Unter Verdichtung wird dabei der geordnete funktionale Prozeß verstanden, ohne den jeglicher soziale und wirtschaftliche Fortschritt zum Stillstand käme.

Auch in Zukunft ist mit einer Zunahme des tertiären Sektors zu rechnen, sodaß der Anteil der spezifisch städtischen Berufe weiter wächst.[3)]

Das Wachstum der Städte wird immer stärker die Frage nach ihrer Funktionsfähigkeit aufwerfen, die eine Suche nach dem Optimum städtischen Wachstums ist.[4)]
Vordringlich zu lösen sind folgende Fragen:
Welches sind die vertretbaren Entfernungen von Außenbezirken zum Stadtkern?
Wann ist die Verdichtung noch volkswirtschaftlich rentabel?
Wie können die Vorteile der großen Verdichtungsräume mit ihren Rationalisierungseffekten den Kosten der Folgeleistungen gegenübergestellt werden?

---

1) Raumordnungsbericht vom 18.10.1972, a.a.O., S. 80; Beirat beim Bundesminister des Inneren: Empfehlungen, Folge 3, Frankfurt 1972, S. 8.
2) Siehe § 2 ROG; Beirat für Raumordnung beim Bundesminister des Inneren: Empfehlungen, a.a.O., S. 9.
3) Voppel, Götz: Stadt, in: HdRuR., a.a.O., Spalte 3088; Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, a.a.O., S. 189.
4) Voppel, Götz: Stadt, a.a.O., Spalte 3088.

(b) Ökonomische Entwicklungsfaktoren

Es werden sich weiterhin sektorale Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur vollziehen.

Der primäre Sektor Landwirtschaft wird weiter zurückgehen.[1] Dies betrifft sowohl die Zahl der dort Beschäftigten als auch das erwirtschaftete Sozialprodukt.[2]

Der Dienstleistungssektor wird an Bedeutung zunehmen und wesentlichen Einfluß auf das städtische Funktionalgefüge haben.

Im industriellen Sektor werden die standortunabhängigen Industrien zunehmen.[3] Der organisatorisch und technisch bedingte Trend zu größeren Unternehmenseinheiten wird anhalten.[4]
Die Entwicklungsaussichten kleinerer Standorte werden sich vermindern.

(2) Die regionalen Entwicklungsfaktoren

(a) Interregionale Wanderungen

Die interregionalen Wanderungen sind primär arbeitsplatzorientiert. Sie setzen sich aus vier Strömen zusammen:

Die Abwanderung aus den ländlichen Räumen war in den letzten Jahren nicht mehr so stark. Trotzdem haben diese

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 10.
2) Ebenda S. 10.
3) Ebenda S. 10.
4) Ebenda S. 10.

Räume beträchtliche Wanderungsverluste bei der 16 bis 35 Jahre alten Bevölkerung.
Es handelt sich vor allem um Bildungs- und Ausbildungswanderer. Diese kehren nach Abschluß ihrer Ausbildung nicht in die ländlichen Räume zurück.[1)]

Die Altersmobilität nimmt zu. Dadurch erhalten die ländlichen Räume erhebliche Wanderungsüberschüsse bei den über 50 Jahre alten Personen.
Diese Überschüsse tragen einen Teil zum Ausgleich der Wanderungsbilanzen zwischen Verdichtungsgebieten und ländlichen Räumen bei.[2)]

Weiterhin ist eine Bevölkerungsverschiebung vom Norden zum Süden der BRD festzustellen.[3)]
Höher qualifizierte Arbeitskräfte schätzen wohl den Wohn-, Freizeit-, Prestigewert der südlichen und südwestlichen Verdichtungsräume höher als den der nord- oder westdeutschen Räume ein.

Der Zustrom der ausländischen Arbeitskräfte in den letzten Jahren deckte den zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften und kam allen Regionen zugute. In ländlichen Gebieten trug er zu einer ausgeglichenen Gesamtbilanz bei.[4)]

(b) Intraregionale Wanderungen

Innerhalb der Verdichtungsräume ist, wie oben dargestellt, ein anhaltender Bevölkerungsrückgang zu beobachten.

---

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 34.
2) Ebenda S. 34.
3) Ebenda S. 34.
4) Ebenda S. 34.

Es wandern bevorzugt junge Familien und wirtschaftlich stärkere Gruppen ab. Die Alten und sozial Schwachen bleiben zurück. Frei werdender Wohnraum wird in der Übergangszeit bevorzugt von Ausländern belegt. Später erfolgt ein Ersatz durch gewerbliche Nutzung oder teure Kleinwohnungen.

Folgen der intraregionalen Wanderungen sind die zunehmende Besiedlung des Umlands, eine Verlängerung der Fahrtwege, eine Verlagerung der Nachfrage nach Leistungen in das Umland, soziale Diskriminierung der Kernstadtbewohner durch z. B. schlechteres Wohnen, größere Lärmbelästigung, schlechtere Luft.

(c) Bevölkerungsstagnation in den Verdichtungskernen

Der Rückgang der Geburtenrate bewirkt bei ausgeglichener Bilanz zwischen Verdichtungs- und ländlichen Räumen, daß für Teilräume erhebliche Probleme bei der Deckung des Arbeitskräftebedarfs entstehen.

Entweder werden bei weiterer wirtschaftlicher Expansion Veränderungen der Geburtenrate, eine Integrierung der Gastarbeiter, tiefgreifende Rationalisierungsmaßnahmen zur stärkeren Mechanisierung der Arbeitsplätze notwendig, oder die arbeitsplatzintensiven Erweiterungen der Industrie müssen in das Ausland verlagert werden.[1)]

Eine Verschärfung der Situation tritt ein, weil die Bevölkerungsstagnation mit einer gewissen Phasenverschiebung in allen Teilräumen der BRD festzustellen ist.

---

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 36.

(d) Änderung der Standortgunst von Teilräumen

Die Standortfaktoren sind zeitspezifisch und von den augenblicklichen technischen, sozialen, ökonomischen und politischen Bedingungen abhängig und somit einem ständigen Wandel unterworfen.
Die höhere Bewertung der Umweltfragen wird zu Einschränkungen der Standortgunst der Verdichtungsräume führen.[1)]

(e) Eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten der Agglomerationsräume

Die Verminderung der Standortgunst der Verdichtungsräume kann eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten bewirken.
Die Lebensfähigkeit des Stadt-Umland-Raums erfordert eine Sicherung der natürlichen Ressourcen.
Diese Maßnahmen sind äußerst kostenintensiv und können begrenzend und entwicklungshemmend wirken.[2)]

g. Auswahl interkommunaler Aufgaben und ihre räumliche Abgrenzung

(1) Abgrenzungskriterien

Nach der Darstellung der Raum- und Verwaltungsstruktur im Untersuchungsraum und einer Prognose der großräumigen und regionalen Entwicklungsfaktoren soll die Auswahl von Aufgaben, die interkommunal gelöst werden müssen, und ihre räumliche Abgrenzung vorgenommen werden.

1) Beirat für Raumordnung: Empfehlungen, a.a.O., S. 36.
2) Ebenda S. 37.

Ziel einer Regionenabgrenzung[1] kann nicht die Bestimmung "wahrer" Regionen sein.[2]
Die Vielzahl der bisher vorliegenden Versuche einer Raumtypologisierung lassen dies vermuten.

Die Wissenschaftstheorie zeigt, daß es keine positive allgemeine Gesellschaftstheorie geben kann, da die Formulierung einer gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion nur normativ-axiomatisch möglich ist.[3]

Eine Regionenabgrenzung auch für eine solche Theorie kann daher nur ein Kompromiß sein, der von den zugrundegelegten Axiomen bzw. der politischen Durchsetzung der unterschiedlichen Axiome abhängt.[4]

Ein weiterer Grund, der gegen die Bestimmbarkeit "wahrer" Regionsgrenzen spricht, ist der Faktor Zeit.

---

1) Unter Region wird eine Raumeinheit verstanden, die Gebiete unterschiedlicher Wirtschafts- und Sozialstruktur so zusammenführt, daß in ihr die in der heutigen Gesellschaft bestehenden oder neu entstehenden Lebensbeziehungen in der Planung zusammengefaßt und mit Hilfe der Verwaltung ausgeglichen werden können. Siehe dazu Deutscher Gemeindetag und Deutscher Landkreistag: Die Region als neue Raumordnungseinheit, Bonn-Bad Godesberg 1964, S. 5.

2) Anderer Ansicht Isard, Walter: Some Emerging Concepts and Techniques for Regional Analysis, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 109, 1953, Heft 2, S. 240 - 250, hier S. 242.

3) Siehe dazu die umfangreiche Literatur über Welfare Economics z. B. von Pahlke, Jürgen: Welfare Economics - Grundlagen allgemeingültiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen -, in: Broermann, J.: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 50, Berlin 1960.

4) Siehe dazu Brede, Helmut und Ossorio, Carles: Begriff und Abgrenzung der Region unter besonderer Berücksichtigung der Agglomerationsräume, in: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses - Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung-, München 1967, S. 4.

In einer sich entwickelnden Wirtschaft kann eine räumliche Grenzziehung unter Verwendung sozio-ökonomischer Abgrenzungskriterien nur für relativ kurze Zeiträume vorgenommen werden.
Die Grenzen werden je nach der wirtschaftlichen Entwicklung variieren, soweit die gesellschaftlichen Bestimmungsfaktoren in den Abgrenzungskriterien enthalten sind und einen Einfluß ausüben.

Damit kommt man zu dem Problem, daß jede Aktivität, die innerhalb einer abgegrenzten Region vorgenommen wird, Rückwirkungen auf die Regionsgrenzen haben kann.
Daher müßte die Regionsabgrenzung selbst Ergebnis einer Wirkungsanalyse öffentlicher Maßnahmen sein.[1)]

Aus pragmatischen Überlegungen heraus werden aber Grenzen für bestimmte Zeiträume unverändert gelassen.
Ergeben sich wesentliche Veränderungen zum Ausgangszustand ist zu überlegen, ob eine Neuabgrenzung, die meist durch Übernahme zusätzlicher Aufgaben notwendig wird, vorgenommen werden soll.

Nach der Art der Kriterien, mit denen Teilgebiete auf ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Regionstyp untersucht werden, kann man zwischen homogenen und funktionalen Räumen unterscheiden.[2)]

---

1) Jochimsen, Reimut und Ortmann, Friedrich u. a.: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, in: Mitteilungen des Instituts für Raumordnung, Heft 76, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 34.
2) Vgl. Brede, Helmut und Ossorio, Carles: Begriff und Abgrenzung der Region, a.a.O. und dort die Literaturübersicht auf Seite 17 ff.

Werden Regionen nach dem Homogenitätskriterium abgegrenzt, so ergeben sich Gebietseinheiten, die nach Struktur und Niveau der in die Analyse einbezogenen Größen einen gleichen Ausgangszustand aufweisen.

Die Funktionalkriterien bestimmen die Regionsgrenzen nach der Zahl und dem Ausmaß der wechselseitigen Beziehungen sozio-ökonomischer Größen im Raum.

Die Volks- und Berufszählungen in den Jahren 1961 und 1970 enthalten das statistische Material der Gemeinden über Wohnbevölkerung, Summe der Erwerbspersonen, nichtlandwirtschaftliche Erwerbspersonen, Beschäftigte im produzierenden Gewerbe, Gemeindefläche in Hektar.
In der Pendlertabelle werden Pendlerstrom nach Wohngemeinde, Zielgemeinde und die Auspendlerzahl angegeben.
Die Angaben über Pendlerbeziehungen stellen das einzige statistische Material für das gesamte Bundesgebiet dar, das zu einem gleichen Zeitpunkt erhoben wurde und nach dem eine funktionale Abgrenzung möglich ist.[1)]

Eine funktionale Abgrenzung nach dem Pendlerkriterium wird meist nur nach den Angaben über Berufspendler vorgenommen.
Dieses Vorgehen impliziert die Annahme, daß die Berufspendlerströme ein signifikantes Merkmal für andere, nicht erfaßte, Stadt-Umland-Beziehungen sind.

Es wird angenommen, daß in einer Kerngemeinde einer nach dem Pendlerkriterium abgegrenzten Region die in ihr lebenden Wirtschaftssubjekte auch bevorzugt ihren Bedarf

1) Jochimsen, Reimut und Ortmann, Friedrich: Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, a.a.O., S. 37.

an Gütern und Diensten und an öffentlichen Versorgungsleistungen zu befriedigen suchen.[1)]

Der Vorteil einer Abgrenzung nach Funktionalkriterien ist, daß die Art räumlicher Beziehungen der Teilgebiete maßgebend für die Regionengliederung ist.

Bei einer Abgrenzung nach homogenen Kriterien ergeben sich Raumeinheiten, die zwar in sich entsprechend der Abgrenzungskriterien gleichartig sind, aber sonst beziehungslos nebeneinander stehen können.

Es stellt sich die Frage, welche Art der Abgrenzungskriterien zur Bestimmung der Räume interkommunaler Aufgaben und ihrer Verwaltungsorganisationen geeignet ist.

Wenn Planungsräume einer Zielverwirklichung dienen, müssen diese Ziele offensichtlich eine Bedeutung für die Bildung der Planungsräume haben.
Eine sinnvolle Abgrenzung von Planungsräumen setzt nicht nur Ziele überhaupt voraus, sondern erfordert, daß das Ziel oder die Ziele der Planung auch als Kriterien bei der Raumabgrenzung Berücksichtigung finden.[2)]

Die Einrichtung einer Form interkommunaler Zusammenarbeit vollzieht sich zwar außerhalb und zusätzlich zur hierarchischen Verwaltungsgliederung, trotzdem sind auch für diesen Bereich Verwaltungsziele maßgebend.

Wie die obige Darstellung des Stadt-Umland-Problems

---

1) Jochimsen, Reimut und Ortmann, Friedrich: Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, a.a.O., S. 37.
2) Brösse, Ulrich: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Berlin 1972, S. 121.

zeigte, ist einer der Hauptkritikpunkte an der bestehenden Verwaltungsstruktur die fehlende Deckungsgleichheit von Verwaltungsräumen und den durch die Verflechtungsbeziehungen abgegrenzten funktionalen Raumeinheiten. Daher muß das Funktionalkriterium bei dieser Untersuchung zugrundegelegt werden, da Raumeinheiten gebildet werden sollen, in denen die Beziehungen sozio-ökonomischer Größen stärker sein sollen, als über die Grenzen der Einheit hinweg.

Den Neugliederungsplänen im kommunalen Bereich liegt in irgendeiner Form das zentralörtliche Gliederungsprinzip zugrunde. Unter dem regionalplanerischen Aspekt erfolgt die Regionalisierung demnach mehr nach einem Gliederungsprinzip als nach Planungszielen.[1)]
Das zentralörtliche System wird zum allgemeinen Ordnungsprinzip der Raumaufteilung.

Ob dieses System aber auch zur Bestimmung von Räumen interkommunaler Zusammenarbeit geeignet ist, muß bezweifelt werden.
Warum sollte eine Region, die mit Hilfe des zentralörtlichen Prinzips gebildet wird, auch für die Erfüllung der interkommunalen Aufgaben geeignet sein?

Sicherlich liegen Parallelen zwischen zentralörtlicher Gliederung und Verwaltungsgliederung vor, die Planung und Erfüllung interkommunaler Aufgaben erfordert aber eine Abgrenzung des Raums, die diesem speziellen Bereich gerecht wird.

---

1) Brösse, Ulrich: Ziele, a.a.O., S. 121.

Die Abgrenzung muß an den interkommunalen Aufgaben ansetzen und nach der Notwendigkeit und dem Ausmaß der Erfüllung die räumlichen Grenzen für jeden Aufgabenbereich festlegen.

Neben den methodisch einfachen Verfahren, nach denen mit Hilfe einfacher Strukturziffern zusammengehörende Raumeinheiten gebildet werden, werden anspruchsvollere Verfahren wie Gravitations- und Potentialmodelle[1] und die Faktorenanalyse[2] verwendet.

(2) Interkommunale Aufgaben im Stadt-Umland

Wie die obige Analyse des Stadt-Umlands zeigte, sind fünf Problembereiche festzustellen, in denen sich interkommunale Zusammenarbeit anbietet:

Ordnung der Flächennutzung
Ordnung der Verkehrsverhältnisse
Ordnung der Ver- und Entsorgung durch Einrichtungen für Strom, Gas, Wasser, Abwasser- und Müllbeseitigung
Wirtschaftsförderung und Umweltschutz
Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen wie z. B. kommunale Krankenhäuser, Freizeit- und Sportanlagen

1) Meinke, Dieter: Neuere Ansätze zur Bildung von Regionen, in: Raumordnung und Raumforschung, 28. Jg., 1970, Heft 1, S. 1 - 8.
2) Überla, Karl: Faktorenanalyse, Eine systematische Einführung für Psychologen, Mediziner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Berlin-Heidelberg- New York 1968; Klemmer, Paul: Der Metropolisierungsgrad der Stadtregion, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Band 62, Hannover 1971.

Daraus können folgende interkommunale Aufgaben[1] abgeleitet werden:

1. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes nach § 5 Bundesbaugesetz
2. Bodenbevorratung
3. Aufstellung eines Generalverkehrsplanes und Mitwirkung bei der Gesamtverkehrsplanung
4. Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs, der Abstimmung der Verkehrsträger zur Errichtung eines leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsgebiet
5. Abstimmung energiewirtschaftlicher Interessen der Mitglieder
6. Beschaffung und Beseitigung von Brauch- und Trinkwasser, sowie Errichtung, Unterhaltung und Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen
7. Abstimmung überörtlicher Aufgaben des Umweltschutzes und Aufstellung von Landschaftsplänen
8. Wirtschaftsförderung durch Standortberatung und Standortwerbung
9. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Freizeitanlagen, Erholungszentren und überörtlichen Sportanlagen
10. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von kommunalen Krankenhäusern

Dieser Aufgabenkatalog läßt sich nicht generell auf jeden Raum übertragen, vielmehr müssen die örtlichen Besonderheiten und die unterschiedliche Dringlichkeit einzelner Aufgaben berücksichtigt werden.

1) Der Katalog folgt weitgehend den Aufgaben des Umlandverbandes Frankfurt und dem Verband Großraum Hannover von 1973.

An Hand eines Aufgabenkataloges kann die Entscheidung über räumliche Grenzen des Verbandsgebietes und damit über die Zahl der einzubeziehenden Gemeinden getroffen werden.

Es folgt ein kurzes Beispiel aufgabenorientierter räumlicher Abgrenzung.

Für den Aufgabenbereich Verkehr bieten sich die Pendlerbeziehungen als funktionale Abgrenzungskriterien an.
Die Planung des öffentlichen Nahverkehrs und die Abstimmung der Verkehrsträger hat die Aufgabe, das gegenwärtige und zukünftige Verkehrsaufkommen nach Ursprungs- und Zielgemeinde zu analysieren.
Die Grenze des Verbandsgebiets kann durch Festlegung von Schwellenwerten der Verkehrsintensität ermittelt werden. Diese Schwellenwerte grenzen einen Raum ab, innerhalb dem es sinnvoll ist, eine gemeinsame Verkehrsplanung vorzunehmen.
Neben den Verkehrsströmen, die durch die zentralörtliche Bedeutung der Kernstadt bedingt sind, tritt der Naherholungsverkehr in das Umland.
Daher wird es ratsam sein, allein aus Gründen des Verkehrs, Naherholungsgebiete in das Verbandsgebiet aufzunehmen.

Wird für jeden Aufgabenbereich eine Analyse zur Ermittlung der einzubeziehenden Gemeinden durchgeführt, wird sich zeigen, daß sich die nach Aufgaben abgegrenzten Räume weitgehend decken und es kann die Grenze des Verbandsgebiets festgelegt werden.

Nachdem eine Erfassung der Raum- und Verwaltungsstruktur vorgenommen und die zu lösenden Aufgaben dargestellt wurden, soll im folgenden Abschnitt eine Analyse verwaltungsrechtlicher Organisationsmittel auf interkommunaler Basis durchgeführt werden.

Die Analyse wird sich auf eine Darstellung der einzelnen Formen und eine kritische Würdigung ihrer rechtsspezifischen Grenzen beschränken.
Die ökonomischen Aspekte der Leistungsfähigkeit ausgewählter Formen interkommunaler Zusammenarbeit werden in Abschnitt II, 4 mittels einer KNA dargestellt.

3. Institutionelle und organisatorische Formen der interkommunalen Zusammenarbeit

Einleitende Bemerkungen

Zusammenarbeit ist ein allgemeines Prinzip der arbeitsteiligen Gesellschaft und Wirtschaft. Der kooperative Zug der gegenwärtigen Epoche zeigt sich in allen Lebensbereichen.[1)]

Die interkommunale Zusammenarbeit geht davon aus, daß bestehende Zuständigkeitsgrenzen nicht verändert und Verwaltungsgebiete nicht vergrößert, aber den sozioökonomischen Zusammenhängen angepaßt werden.[2)]

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit II (weiterhin zitiert als ZZ II), Köln 1966, S. 15.
2) Frank, Harro: Der Umlandkreis - Die Ordnung des Stadtumlandes durch Umlandkreis oder Nachbarkreis -, Diss., Hamburg 1971, S. 18.

Das System der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften gliedert sich in Gemeinden, Ämter (Samtgemeinden), Landkreise und gegebenenfalls Kommunalverbände höherer Ordnung.[1)]

Verbandscharakter haben davon Ämter und Samtgemeinden, Kommunalverbände höherer Ordnung und partiell Landkreise. Die Integrationsfunktion des Verbandes führt zu gegenseitiger Abstimmung der Mitglieder und somit zu quasi-interkommunaler Zusammenarbeit. Ihrem Charakter nach ist diese Zusammenarbeit eher innerkommunaler Art.[2)]

Von der interkommunalen Zusammenarbeit im spezifischen Sinn kann man nur dort sprechen, wo sich Gemeinden, Samtgemeinden und Landkreise mit ihresgleichen zu einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung zusammenschließen, ohne daß sich dabei ihr kommunalkörperschaftlicher Status ändert.[3)]

Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sollen in diesem Abschnitt nach ihrem Rechtscharakter untersucht werden. Aufgabe ist es, die Formen im einzelnen darzulegen, um ihre Leistungsfähigkeit bei der Lösung der Probleme im Stadt-Umland untersuchen zu können.
Die Notwendigkeit von Zusammenarbeit wird bei räumlich verbundenen Gebietskörperschaften durch einfache

---

1) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, herausgegeben von der ständigen Deputation des deutschen Juristentages, Band 1, Teil 5, München-Berlin 1964, S. 16.
2) Ebenda S. 16.
3) Ebenda S. 16.

Erwägungen der Zweckmäßigkeit und Vernunft nahegelegt.[1)]

Zum einen werden die kommunalen Körperschaften bei der Deckung des Finanz- und Personalbedarfs zur Zusammenarbeit gezwungen, zum anderen lassen sich manche Aufgaben ohne Zusammenarbeit über Verwaltungsgrenzen hinweg überhaupt nicht mehr erfüllen.
Wenn Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten oder mehrgemeindliche Organisationen bilden, erweitern sie ihre Wirkungsmöglichkeiten. Es wird ein mehrgemeindlicher Raum mit einheitlicher Verwaltungstätigkeit geschaffen.[2)]

In den räumlichen Bereichen überdurchschnittlicher Verflechtung und Verdichtung ist das Bedürfnis zur Überbrückung gemeindlicher Gebietsgrenzen besonders dringlich. Kommunales Inseldenken ist in jedem Fall überholt.[3)]

Die Möglichkeiten einer sinnvollen zwischengemeindlichen Zusammenarbeit sind nach Aussage des Gutachtens der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung noch nicht annähernd ausgeschöpft.[4)]

Häufig besteht in den Verwaltungen eine Abneigung gegen

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ II, a.a.O., S. 11.
2) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I (weiterhin zitiert als ZZ I), Köln 1963, S. 13.
3) Ebenda S. 15.
4) Ebenda S. 15.

zwischengemeindliche Zusammenarbeit, da sie als Vorstufe einer kommunalen Neuordnung und damit verbundener Eingemeindung angesehen wird. Diese Furcht ist unberechtigt.

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit und kommunale Neuordnung sind weder Gegensätze noch reihen sie sich zeitlich aneinander. Sie stehen vielmehr im Wechselverhältnis.[1)]

Das Ziel einer gebietlichen Neuordnung ist es, Verwaltungsräume zu schaffen, die weitgehend mit den Wirtschafts- und Lebensräumen übereinstimmen.

Zwischengemeindliche Zusammenarbeit wird nach einer Neuordnung nicht mehr im selben Maße wie bisher erforderlich sein. Die notwendigen Verwaltungsfunktionen und Einrichtungen werden dann von einer einheitlichen Gebietskörperschaft unmittelbar getragen.[2)]
Zwischengemeindliche Zusammenarbeit wird aber auch dann noch notwendig sein.[3)]

Der Grund liegt darin, daß Verwaltungsstrukturen nicht in kurzen zeitlichen Abständen verändert werden. Die zwischengemeindliche Zusammenarbeit hat dann ergänzende Funktionen zu erfüllen.
Auch zeigt die Verwaltungspraxis, daß eine vollständige Deckung von Verwaltungsräumen mit den sozio-ökonomischen Lebensräumen nicht zu erreichen ist. Daraus ergibt sich weiter die Notwendigkeit zwischengemeindlicher Zusammenarbeit.

---

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ II, a.a.O., S. 14.
2) Ebenda S. 14.
3) Ebenda S. 15.

Die Methodik der interkommunalen Zusammenarbeit soll im Rahmen dieses Themas nicht jedes Zusammenwirken der Verwaltungseinheiten untersuchen.

Von den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit scheiden die aus, die nur zur Steigerung der Verwaltungskraft dienen.

Die Verwaltungskraft von Stadt und Umlandgemeinden des Verdichtungsgebiets ist meist stark, und nicht mit Kleingemeinden zu vergleichen, die zur Zusammenarbeit einen gemeinsamen Steuereinnehmer, Bürgermeister oder ein Amt benötigen.

Das Stadt-Umland-Problem erfordert aus seiner besonderen Situation heraus bestimmte Kooperationsformen.
Diese sollen die kommunale Selbständigkeit weitgehend bestehen lassen, aber auch eine sachgerechte Lösung der Probleme ermöglichen.

a. Herkömmliche Verfahren

(1) Privatrechtliche Vereinbarung und Vertrag

Gemeinden sind in der Gestaltung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit nicht auf die Formen des öffentlichen Rechtes beschränkt.

Nach § 1, III. GkG[1] sind sie berechtigt, die Formen des Privatrechtes zur gemeinsamen Wahrnehmung ihrer Aufgaben

1) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen (GkG NW) in Gesetzes- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen (GVBL NW), S. 190.

anzuwenden.
Im Gutachten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung über "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit"[1] werden Beispiele von Aufgabenbereichen und dort angewandten Rechtsformen gegeben.
Das Privatrecht kommt vor allem für die wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden in Betracht.[2]

Wegen der verhältnismäßig großen Unabhängigkeit von den einzelnen Kommunalverwaltungen und der Aufsichtsbehörde sowie der Wendigkeit und Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaftsführung werden vielfach handelsrechtliche Formen gewählt.[3]

Eine Aktiengesellschaft wird als institutionelle Form z. B. für die Energieversorgung oder als Rechtsform für Verkehrsbetriebe über einen großen Raum mit hoher Bevölkerungsdichte geeignet sein.[4]

Die GmbH bietet den Vorteil des relativ geringen Stammkapitals von DM 20 000,-- und der Beschränkung des Risikos.

Bei der BGB-Gesellschaft, der OHG und der KG liegt diese

---

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ I, a.a.O., S. 59.
2) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung im Einzugsbereich der Städte unter weitestgehender Aufrechterhaltung der gemeindlichen Selbständigkeit, Diss. Köln, Gelsenkirchen 1970, S.8.
3) Ebenda S. 8.
4) Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1965, S. 119; Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 541 - 580, hier S. 577.

Beschränkung nicht vor, sodaß diese Formen für weniger risikoreiche wirtschaftliche Betätigungen verwandt werden.

Der eingetragene Verein hat auf dem Gebiet der Planung und Werbung in Form von Planungsverbänden und Verkehrsvereinen Bedeutung erlangt.
Der Grund liegt in der zwanglosen Form des Ein- und Austritts.[1)]

Die privatrechtlichen Formen beziehen sich regelmäßig nur auf bestimmte Aufgaben.[2)]

Zur Koordinierung der zahlreichen zwischengemeindlichen Beziehungen in städtischen Verflechtungsräumen erscheinen sie deshalb ungeeignet.
Sie haben auch den Nachteil, daß sie keine hoheitlichen Aufgaben übernehmen können.[3)]

(2) Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft stellt die loseste Form zwischengemeindlicher Zusammenarbeit dar.[4)]
Als eine Vorstufe enger Zusammenarbeit dient sie der

1) Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 125; Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, a.a.O., S. 578.
2) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 9.
3) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 9; Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 578.
4) Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Diss., Köln 1954, S. 61; Pagenkopf, Hans: Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960, S. 123.

Bestandsaufnahme der interkommunalen Probleme und der Erstellung gemeinsamer Vorplanungen und Richtlinien.

Im Einführungsgesetz zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes vom 29. Juli 1929[1] wird die Aufgabe einer Kommunalen Arbeitsgemeinschaft in § 41 umrissen:

> Aufgabe der Arbeitsgemeinschaft ist es, auf Antrag eines angeschlossenen Gemeinwesens oder der Aufsichtsbehörde, die Möglichkeit einer zwischengemeindlichen Zusammenarbeit auf einem bestimmten Verwaltungsgebiet zu prüfen. Die Durchführung bleibt Sache der angeschlossenen Gemeinden.

Nach dem nordrhein-westfälischen Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26. April 1961[2] sollen die Arbeitsgemeinschaften beraten und auch Planungen aufeinander abstimmen (§ 2 GkG NW), jedoch keine die Mitglieder bindende Entschlüsse fassen. (§ 3 Abs. 1, Satz 1 GkG NW)
Beteiligte können neben den angeschlossenen Gemeinden und Gemeindeverbänden auch andere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, auch juristische und natürliche Personen des privaten Rechts sein.
Die Bildung der einfachen Arbeitsgemeinschaft ist an keine Form gebunden.

---

1) Einführungsgesetz zum Gesetz über die kommunale Neugliederung des rheinisch-westfälischen Industriegebietes, vom 29. Juli 1929, Preussische Gesetzessammlung 1929, S. 137 ff.
2) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen (GkG NW), a.a.O., S. 190.

Das bayrische Zweckverbandsgesetz[1] enthält Regelungen über eine "besondere Arbeitsgemeinschaft", bei der eine Bindungswirkung der Beschlüsse für die Mitglieder eintritt.

Eine Bindung an die Beschlüsse liegt vor, wenn:

a. die Organe aller Beteiligten die Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft durch Mehrheitsbeschluß gebilligt haben[2] und
b. die Mehrheit der Organe der Beteiligten den Beschlüssen der Arbeitsgemeinschaft beschlußmäßig zugestimmt hat.[3]

Die Bindung an die Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft soll eine Koordinierung der Planungen sicherstellen.

Bei der Bildung einer "besonderen Arbeitsgemeinschaft" sind die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft, ihre Geschäftsordnung und die Art der Deckung ihres Finanzbedarfs festzulegen.[4]

Die Zwecke, für die die kommunale Arbeitsgemeinschaft eingesetzt werden kann, sind umfassend.
Der Aufgabenbereich beschränkt sich aber auf vorbereitende Tätigkeiten.
Die Arbeitsgemeinschaft berät gemeinsame Angelegenheiten, stimmt Planungen aufeinander ab und bereitet Gemeinschaftslösungen vor.[5]

---

1) Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (KOMMZG), Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt (Bay. GVBl) 1966, S. 218 ff.
2) Ebenda Art. 5, Abs. 1, Satz 1, KOMMZG.
3) Ebenda Art. 5, Abs. 1, Satz 2, KOMMZG.
4) Ebenda Art. 5, Abs. 3, Satz 2, KOMMZG.
5) Siehe § 2 GkG NW.

Kommunale Arbeitsgemeinschaften werden für Aufgaben aus der Raum- und Entwicklungsplanung, dem Siedlungswesen und Wohnungsbau, dem Verkehrs- und Straßenbau, der Wasser- und Versorgungswirtschaft, dem Schul- und Gesundheitswesen, dem Sport- und Kulturwesen, der Abwässer- und Müllbeseitigung gebildet.[1)]

Arbeitsgemeinschaften eignen sich kaum zur Lösung von Problemen in Verflechtungsräumen. Ihre konstitutionelle Schwäche[2)] besteht darin, daß sie in ihrer herkömmlichen Form nicht in der Lage sind, Beschlüsse zu fassen, die die beteiligten Mitglieder binden. Die Lösung von Problemen in Verflechtungsräumen hängt vom guten Willen der Mitglieder ab. Der kleinste Interessengegensatz oder mangelnde Kooperationsbereitschaft machen die Arbeitsgemeinschaft wirkungslos.[3)]

Interkommunale Zusammenarbeit ist in den meisten Fällen dort erforderlich, wo bereits Interessengegensätze bestehen. Je enger die Verflechtung eines Gebietes ist, umso eher kann angenommen werden, daß Interessengegensätze vorliegen.
Es kann daher in Verflechtungsgebieten nicht mit gleichlaufenden Interessen der kommunalen Körperschaften gerechnet werden. Daher ist es unrealistisch anzunehmen,

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ II, a.a.O., S. 28.
2) Weber, Werner und Berkenhoff, Hans-Albert: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962, S. 8.
3) Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 37; Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 567; Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962, S. 21.

daß eine Arbeitsgemeinschaft ohne Bindungswirkung diese Probleme lösen kann.[1]

Ein weiteres Problem ist die Gleichberechtigung der Mitglieder.
Man kann nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß die zentrale Stadt mit ihren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Auswirkungen das ganze Umlandgebiet prägt. Die Randgemeinden haben überhaupt nicht die Kraft, auf die Stadt einzuwirken.[2]

Das Scheitern der im Jahre 1929 zwangsweise geschaffenen Arbeitsgemeinschaften kann auf bestehende Interessenspannungen und Fehlen gemeinsamen Willens, die bestehenden Gegensätze zu überwinden, zurückgeführt werden.

Kommunale Arbeitsgemeinschaften sind nur bei echter Partnerschaft und Koordinationsbereitschaft erfolgreich. Da dies im Stadt-Umland nicht angenommen werden kann, sind kommunale Arbeitsgemeinschaften ungeeignet, zur Lösung des Stadt-Umland-Problems beizutragen. Es treffen ungleiche Partner zusammen und Interessengegensätze beoder entstehen.[3]

Ihr einziger Vorteil liegt in der Kontaktaufnahme, also darin, Gesprächsforum und möglicher Ausgangspunkt für engere Zusammenschlüsse zu sein.[4]

---

1) Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 63.
2) Ebenda S. 64.
3) Ebenda S. 63.
4) Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinde und Gemeindeverbände, Diss., Marburg 1966, S. 6.

Diese Form interkommunaler Zusammenarbeit wird daher nur zur Auflockerung der Fronten beitragen können.[1]

(3) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung und Vertrag

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist in allen Zweckverbandsgesetzen geregelt.[2] Die Vorschriften der einzelnen Gesetze stimmen im wesentlichen überein.[3]

In einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung kann festgelegt werden, daß einer der Beteiligten gegen angemessene Entschädigung der anderen Mitglieder die gemeinsame Aufgabe allein erfüllt, oder die Mitbenutzung eigener Anlagen und Einrichtungen gestattet.

Vereinbaren die Parteien die Erfüllungsübernahme einer kommunalen Aufgabe, wird die übernehmende Körperschaft Trägerin der Zuständigkeit. Sie tritt hinsichtlich dieser Aufgabe in die Rechte und Pflichten des übertragenden Körpers ein.[4]
Dies hat zur Folge, daß der Hoheitsbereich der verpflichteten Körperschaft um das Gebiet der übertragenden erweitert wird und bei gebietsbezogenen Aufgaben alle sich auf dem Gesamtgebiet befindlichen, durch Art der Aufgabe näher bestimmten Personen der gegenständlich

1) Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 63.
2) Reichszweckverbandsgesetz (RZwVG) vom 7. Juni 1939, Reichsgesetzblatt (RGBL) I, S. 979, hier §§ 13, 14 und 19 RZwVG; rheinland-pfälzisches Zweckverbandsgesetz (rhlpf. ZwVG) v. 3. Dezember 1954, GVBL, S. 156; §§ 23 - 26 GkG; baden-württembergisches Zweckverbandsgesetz (bw. ZwVG) v. 24. Juli 1963, GVBL, S. 114, §§ 21 ff.
3) Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 30.
4) § 14 RZwVG; § 14 rhlpf. ZwVG; § 23, Abs. 2 GkG; § 21 bw. ZwVG.

begrenzten Hoheitsgewalt des Übernehmenden unterworfen sind.[1]

Ähnlich ist die Wirkung, wenn die zur Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe oder zur Gestattung der Mitbenutzung ihrer Einrichtung verpflichtete Körperschaft durch die Vereinbarung ermächtigt ist, die öffentliche Benutzung der Einrichtung durch eine für das Gesamtgebiet der Beteiligten geltende Satzung zu regeln.
Der verpflichtete Körper kann dann im Geltungsbereich der Satzung alle zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen wie in seinem eigenen Gebiet treffen.[2]

Von der Art der Vereinbarung, ob Erfüllungsübernahme oder Durchführungsübernahme vereinbart ist, hängt die Art der zu übertragenden Aufgabe ab.

Bei der Erfüllungsübernahme können nur solche Aufgaben übertragen werden, die ihrem Charakter nach eine Übertragung überhaupt zulassen.
Aufgaben aus dem Selbstverwaltungsbereich, wie z. B. das Haushaltsrecht, sind nicht übertragbar.

Bei der Durchführungsübernahme wird nur ein fremder Verwaltungsapparat benutzt, während die Aufgabe selbst im Bereich der Körperschaft bleibt.
Der Zuständigkeitsbereich, die Rechte und Pflichten der Körperschaften bleiben davon völlig unberührt.[3]

---

1) Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 30.
2) § 14 RZwVG; § 14 rhlpf. ZwVG; § 21 bw. ZwVG.
3) § 13 RZwVG; § 13 rhlpf. ZwVG; § 21, Abs. 1 bw. ZwVG.

Beispiele für Aufgaben einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sind[1]:

> Vereinbarung über Benutzung eines Schlachthofes, Anschluß an die Müllabfuhr, gemeinsame Tierkörperbeseitigungsanstalt, gemeinsames Lebensmittelüberwachungsamt, Übernahme des Feuerschutzes, Übernahme des Krankentransportes und Rettungsdienstes.

Der Nachteil dieser Form der interkommunalen Zusammenarbeit liegt im begrenzten Aufgabenbereich und der befristeten Geltungsdauer des Zusammenschlusses.[2]

Der Vorteil der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung besteht vor allem darin, daß die gemeinsame Durchführung unterschiedlicher Kommunalaufgaben über die Gemeindegrenzen hinaus ohne kostspieligen und manchmal auch schwerfälligen Verwaltungsträger möglich ist.[3]

Bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist der Aufgabenkreis meist auf einen Zweck begrenzt. Es ist daher nicht anzunehmen, daß diese Form der Zusammenarbeit zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen in Ballungsräumen geeignet ist.[4]
Diese Form interkommunaler Zusammenarbeit kann die anstehenden Probleme nicht dauerhaft, großflächig und umfassend lösen.

---

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, ZZ I, a.a.O., S. 60.
2) Nach § 23 GkG NW beträgt die Geltungsdauer in der Regel 20 Jahre. Geht sie darüber hinaus, besteht eine Kündigungsmöglichkeit.
3) Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 571.
4) Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 70; Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, a.a.O., S. 26.

(4) Zweck- und Mehrzweckverbände

(a) Gesetzliche Grundlagen

Am 7.6.1939 wurde das Reichszweckverbandsgesetz erlassen.
Als erstes Bundesland entschloß sich Rheinland-Pfalz zu einer Neufassung des Zweckverbandsrechts.[1] Der gesetzlichen Neufassung folgten die Bundesländer Nordrhein-Westfalen[2], Baden-Württemberg[3], Bayern[4] und Hessen[5].

Die Gesetze von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg beschränkten sich auf eine Anpassung des RZwVG an das Landesverfassungs- und Kommunalrecht.[6]

Nordrhein-Westfalen beschritt den Weg einer Neuregelung. Es schließt nicht allein die Lücken des Reichszweckverbandsrechts, sondern hatte als Ziel, die überkommenen Formen kommunaler Zusammenarbeit in ihrer Ausgestaltung

1) Rheinland-pfälzisches Zweckverbandsgesetz vom 3. Dezember 1954, GVBl, S. 156.
2) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4. 1961, GVBl NW, S. 190.
3) Baden-württembergisches Zweckverbandsgesetz vom 24. Juli 1963, GVBl, S. 114.
4) Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (KOMMZG), bay. GVBl, S. 218.
5) Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969 in Hessen, GVBl I, S. 307.
6) Dunré, Fritz: Landesbericht Rheinland-Pfalz (II), 1.10.1954 bis 3.6.1955, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1956, S. 82 - 85; Loschelder, Wilhelm: Zweckverbände des Verwaltungsrechts, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 12. Band, Stuttgart-Tübinger-Göttingen, S. 495 - 500, hier S. 495 f.; Schoeneberger, Albert: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Rheinland-Pfalz im 2. Halbjahr 1954, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBL), 1955, S. 289 - 291, hier S. 289 f.; Beratungsmaterial Baden-Württemberg 3. Landtag, 76. Sitzung, S. 5180.

den neuen Anforderungen anzupassen.[1)]

Das bayrische Gesetz hat die Ansätze von Nordrhein-Westfalen ausgebaut, neue Gestaltungsmöglichkeiten der gemeindlichen Zusammenarbeit wie den Gemeindeaufgabenverband geschaffen und durch eine weitere Ausgestaltung zur Vereinfachung der Bildung und Leitung von Zweckverbänden beigetragen.
Dabei wurde die gemeindliche Zusammenarbeit in nicht zu enge rechtliche Formen gepreßt.[2)]

In den Bundesländern, die keine Neuregelung des Reichszweckverbandsgesetzes vorgenommen haben, gilt dieses als Landesrecht fort.

(b) Rechtsnatur der Zweckverbände

Die Rechtsnatur der Zweckverbände läßt sich folgendermaßen umreißen:[3)]

> Zweckverbände sind primär von Gebietskörperschaften, sekundär von sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts und von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts getragene Kommunalverbände zur Durchführung von Aufgaben der

1) Loebell, Friedrich Wilhelm v.: Das neue Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: Staats- und Kommunalverwaltung, Köln 1961, S. 141 - 143; Loschelder, Wilhelm: Zweckverbände des Verwaltungsrechts, a.a.O., S. 495 f.
2) Gilbert, Josef: Übergemeindliche Zusammenarbeit auch bei der Müllbeseitigung, in: Der Städtetag, Zeitschrift für Kommunale Praxis und Wissenschaft, Neue Folge, 18. Jahr, Stuttgart 1965, S. 409 - 411.
3) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts als Grundlage kommunaler Gemeinschaftsarbeit, Diss., Köln 1968, S. 18.

kommunalen Selbstverwaltung sowie Auftragsangelegenheiten, die ihnen speziell, enumerativ oder auch generell unter befreiender Wirkung seiner Mitglieder übertragen werden.

Zweckverbände sind keine Gebietskörperschaften, da ihnen kein bestimmtes Gebiet zur allgemeinen Verwaltung überlassen ist.
Auch fehlt dem Zweckverband für seine Gebietskörpereigenschaft die Universalität des Wirkungskreises, da ihm nur bestimmte Aufgaben oder Aufgabengebiete übertragen werden können.[1)]

(c) Mitglieder der Zweckverbände

Zweckverbände als eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit haben in der Regel Gemeinden oder Gemeindeverbände als Mitglieder.
Daneben können aber auch andere öffentliche Körperschaften, natürliche und juristische Personen des Privatrechts Mitglieder in einem Zweckverband sein.
Der Charakter des Zweckverbandes als Kommunalverband erfordert aber die Mitgliedschaft mindestens einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes.

Dieser weitgezogene Kreis einer möglichen Mitgliedschaft soll jedem die Möglichkeit geben, Mitglied eines Zweckverbandes zu werden, wenn seine Mitgliedschaft der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes förderlich ist.[2)]

---

1) Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963, S. 433; Landmann-Giers-Troksch: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Düsseldorf 1960, S. 64.
2) § 2, Abs. 2 bw. ZwVG; Art. 18, Abs. 2, Satz 2 KOMMZG.

Die Gesetze von Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg lassen sogar zu, daß Zweckverbände sich zu einem Oberzweckverband zusammenschließen können.[1)]

Die im Reichszweckverbandsgesetz vorgesehene Genehmigungspflicht für den Beitritt von "sekundären" Verbandsmitgliedern wurde in den neuen Gesetzen der Bundesländer aufgehoben und durch eine Klausel ersetzt.[2)]

Sind natürliche und juristische Personen des Privatrechts Verbandsmitglieder, so darf in Nordrhein-Westfalen[3)] ihre Stimmzahl insgesamt nicht die Hälfte, in Bayern und Baden-Württemberg[4)] nicht 2/5 der in der Verbandssatzung festgelegten Stimmenzahl erreichen.

Es wurde somit eine Regelung geschaffen, die für die Gemeinden wesentlich attraktiver ist als ein durchzuführendes Genehmigungsverfahren.[5)]

Ein Nachteil der Zweckverbände, der auch weiterhin bestehen bleibt, ist, daß sie der staatlichen Aufsicht unterstehen.
Der staatlichen Aufsicht unterwerfen sich Privatpersonen und handelsrechtliche Gesellschaften sehr ungern.[6)]

---

1) Tschira, Oskar: Das neue Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, in: Der Landkreis, 1966, Heft 11, S. 411 - 416.
2) Siehe dazu die Ausführungen von Loschelder, Wilhelm: Zweckverbände des Verwaltungsrechts, a.a.O., S. 29.
3) § 15, Abs. 1, Satz 3 GkG NW.
4) Art. 32, Abs. 1, Satz 4 KOMMZG; § 12, Abs. 2, Satz 2 bw. ZwVG.
5) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 30.
6) Ebenda S. 31.

(d) Zweckverbandsarten

Gemeinden können sich, um Aufgaben gemeinsam zu bewältigen, zu einem "Freiverband" zusammenschließen.[1)]
Eine Unterrichtung der Aufsichtsbehörde ist bei freiwilligem Zusammenschluß der Gemeinden in den meisten Bundesländern nicht erforderlich.
Eine Ausnahme besteht für den Fall, daß sich Gemeinden aus verschiedenen Landkreisen in einem Zweckverband zusammenfinden.[2)]

Freiverbände können grundsätzlich für alle kommunalen Aufgaben gebildet werden, es sei denn, eine andere Verbandsform ist vorgeschrieben, oder eine verbandsmäßige Erfüllung ausgeschlossen.[3)]

Neben einem freiwilligen Zusammenschluß zu einem Zweckverband kann von der Aufsichtsbehörde unter bestimmten Voraussetzungen die Bildung eines Pflichtverbandes vorgeschrieben werden.
Dies können die Aufsichtsbehörden nur, wenn es sich um Auftragsangelegenheiten oder um Pflichtaufgaben handelt, deren Erfüllung den öffentlichen Körperschaften durch Gesetz ausdrücklich auferlegt ist.
Die Bildung des Pflichtverbandes muß aus Gründen des öffentlichen Wohles dringend geboten erscheinen. An diese Voraussetzung sind strenge Maßstäbe anzulegen.[4)]

1) § 9 GkG NW; Art. 18 KOMMZG; § 7 RZwVG; § 7 rhlpf. ZwVG; § 6 bw. ZwVG.
2) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 32.
3) §§ 69 - 74 Gemeindeordnung von Baden-Württemberg.
4) Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 69; § 10, Abs. 1 bw. ZwVG; Beratungsmaterialien Baden-Württemberg, 3. Landtagsperiode, Beilage 2720, S. 5233; Art. 29 KOMMZG.

Eine ergebnislose Aufforderung zur Bildung eines Freiverbandes ist die Voraussetzung für ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde.[1)]

(•) Aufgaben der Zweckverbände, Mehrzweckverbände

Die Zweckverbände haben eine 150jährige Geschichte. Den interessierten Gemeinden mußte damals ein Werkzeug gegeben werden, die Aufgaben und Probleme gemeinschaftlich zu lösen, wobei der Zweckverband sich als geeignetes Mittel kommunaler Zusammenarbeit anbot.

Der Zweckverband stellt keine neue Verwaltungsstufe dar und ist eine Alternative zu den bürgerlichen und handelsrechtlichen Gesellschaftsformen.

In allen Bereichen des wirtschaftlichen und administrativen Lebens ist der Zug zu größerer Betriebsgröße festzustellen.
Wird nicht kooperativ gehandelt, besteht die Gefahr, daß aus finanziellen und technischen Gründen weite Bereiche der öffentlichen Versorgung und Verwaltung nicht ausreichend erfüllt werden.[2)]
Es könnte sich daraus der Zwang ergeben, die gesamte herrschende Gemeindestruktur zu verändern.

Die Lebensverhältnisse haben sich in den einzelnen Gemeinden einander angepaßt. Dies stellt eine Erleichterung für eine Zusammenarbeit zwischen großen und kleinen Gemeinden dar.[3)]

1) § 15 RZwVG.
2) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 123.
3) Storsberg, Karl-Heinz: Über die Gemeinden und Gemeindeverbände unter besonderer Berücksichtigung der Landesstruktur in Nordrhein-Westfalen, in: Buch deutscher Gemeinden, Bad Godesberg 1965, S. 232.

Der Bürger wird kein Verständnis dafür haben, daß verantwortliche Verwaltungsstellen sich nicht einigen können oder überhaupt nicht miteinander verhandeln.[1)]

Wenn Kommunalverwaltungen auf den Verlust an Selbstverwaltung und Bürgernähe hinweisen, den eine Eingemeindung mit sich bringt, so müssen sie eigene Initiativen entwickeln und beweisen, daß sie in der Lage sind, die berechtigten Bedürfnisse der Bevölkerung ortsnah, anpassungsfähig und ausreichend zu erfüllen.[2)]

Eine Beschreibung der Aufgaben der Zweckverbände haben die Gesetzgeber nicht vorgenommen.
Es wird nur eine gemeinsame Erfüllung der Aufgaben verlangt, die Aufgaben müssen bestimmt und alle beitretenden Rechtspersonen an der Erfüllung beteiligt sein.[3)]

Ausgeschlossen sind Aufgaben, die nicht zum Wirkungskreis einer Gemeinde gehören und auch solche, die nicht übertragbar sind.
Würde z. B. von einer Gemeinde das Haushaltsrecht übertragen, läge eine Verletzung des Art. 28, Abs. 2 GG vor.[4)]

Alle sonstigen Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsverwaltung können von den Gemeinden ohne Einschränkung auf

---

1) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 124.
2) Wormit, Hans-Georg: Aufgaben der Landkreise in Gegenwart und naher Zukunft, in: Kommunalpolitische Blätter, 1959, Heft 22, S. 921 - 924.
3) § 1, Abs. 1 und 2 RZwVG; § 1, Abs. 1 und 2 GkG NW.
4) Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955, S. 108.

einen Zweckverband übertragen werden.[1]

Dazu gehören Versorgungs- und Verkehrsunternehmen, der Betrieb von Kläranlagen, Wassergewinnungsanlagen, Schlachthöfen, Theatern, Orchestern, Sparkassen, Krankenhäusern, Friedhöfen und andere Einrichtungen zur Bewältigung kommunaler Aufgaben.
Mit der Bildung des Zweckverbandes gehen die Rechte und Pflichten auf diesem Aufgabengebiet auf den Verband über.[2]

Die Gründung von Mehrzweckverbänden wurde bei der gesetzlichen Neufassung des Zweckverbandsrechts in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern zugelassen.[3]

Der Unterschied zur herkömmlichen Form des Zweckverbandes besteht in der Möglichkeit, mehrere Aufgaben und Aufgabenbereiche zu übernehmen.

Auch für den Mehrzweckverband gilt die Pflicht zur genauen Bezeichnung von Aufgaben und Aufgabenbereichen. Sie müssen in der Verbandssatzung aufgezählt werden.[4]

Mit der Erweiterung der Aufgabenfülle sollte dem Bedürfnis der Praxis Rechnung getragen werden, ohne großen

---

1) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 39.
2) § 2 RZwVG; § 2 rhlpf. ZwVG; § 6 GkG NW; § 4, Abs. 1 bw. ZwVG; Art. 20 und 18, Abs. 1 KOMMZG.
3) § 9, Abs. 2 und 4 GkG NW; Art. 20 und 18, Abs. 1 KOMMZG; Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 78; Tschira, Oskar: Das neue Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, a.a.O., S. 411 ff.
4) Ebenda.

Verwaltungsaufwand auch in dicht besiedelten Gebieten, Aufgaben, die naturgemäß bei den Gemeinden gleichgelagert sind, gemeinsam zu lösen.
Mit dem Mehrzweckverband soll eine Zersplitterung von Einzelaufgaben auf mehrere Verbände vermieden werden.[1)]

Der Zweckverband ist dadurch charakterisiert, daß er für bestimmte einzelne Aufgaben zuständig ist.[2)]
Auch der Mehrzweckverband darf diese engen Grenzen in der Aufgabenstellung nicht überschreiten.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Mehrzweckverband den Anforderungen gerecht werden kann, die an eine Organisationsform gestellt werden, welche die Stadt-Umland-Probleme lösen soll.

Er kann zwar mehrere Aufgaben oder Aufgabengebiete übertragen erhalten, seine institutionelle Schwäche liegt aber in der mangelnden Beweglichkeit, entstehende neue Aufgaben an sich zu ziehen.
Erst der schwerfällige Weg über eine Satzungsänderung ermöglicht es, den Aufgabenbereich zu erweitern.

Da im Verflechtungsgebiet meist eine Aufgabe oder ein Aufgabengebiet nicht bewältigt werden kann, ohne andere Funktionsbereiche zu beeinflussen oder von diesen beeinflußt zu werden, besteht bei der Einrichtung eines

---

1) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 88.
2) Wagener, Frido: Gemeindeverbandsrecht in NRW, Kommentar zur Landkreisordnung, Amtsordnung, Landschaftsverbandsordnung und zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Köln 1967, § 4 GkG Rand Nr. 3; Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 20; Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 542; Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht, a.a.O., S. 434.

Mehrzweckverbandes die Notwendigkeit, alle potentiellen Aufgaben an sich zu ziehen und in der Satzung im vorhinein festzulegen.

Da dies unmöglich ist, beschritten einige Gesetzgeber den Weg, sondergesetzliche Regelungen für Problemgebiete zu schaffen.
Dabei wurde weitgehend die Verbandsstruktur der Zweckverbände übernommen.

Schlug die hessische Landesregierung im ersten Entwurf zur Ordnung des Frankfurter Raumes einen Mehrzweckverband vor, so änderte sie diesen Vorschlag, indem sie die Bezeichnung Mehrzweckverband durch Umlandverband ersetzte.

Eine inhaltliche Änderung wurde nur in geringem Maße vorgenommen. Daher kann die Leistungsfähigkeit von Mehrzweckverbänden am Gesetzentwurf zur Bildung eines Umlandverbandes Frankfurt überprüft werden.

(f) Satzung der Zweckverbände

Die Rechtsverhältnisse der Zweckverbände werden nach den jeweils geltenden landesrechtlichen Zweckverbandsgesetzen durch die Verbandssatzung geregelt.[1)]

Der Verbandssatzung kommt neben dem Gesetz selbst primäre Bedeutung für die Ordnung der Rechtsverhältnisse zu.

Die Gesetze enthalten eine Zahl von Kann-und Sollvor-

1) § 5 RZwVG; § 5 rhlpf. ZwVG; § 7 GkG NW; § 5 bw. ZwVG; Art. 19 KOMMZG.

schriften, die eine elastische Anpassung der Satzungen erlauben und den Zweckverband leistungsfähig machen.

Daneben ist eine Reihe von Regelungen zwingend vorgeschrieben.[1)]

> Die Verbandssatzung muß die Mitglieder aufzählen.
> Die Aufgaben des Zweckverbandes müssen im einzelnen aufgeführt sein.
> Sie muß den Namen und den Sitz des Verbandes angeben[2)] und Bestimmungen über den Finanzbedarf des Zweckverbandes enthalten.
> Dabei ist es nicht erforderlich, die Höhe des einzelnen Betrages anzugeben[3)], sondern der Umlageschlüssel genügt.

Nach dem Reichszweckverbandsgesetz und dem rheinland-pfälzischen Zweckverbandsgesetz kann der Zweckverband nur eine bestimmte Aufgabe oder einen bestimmten Aufgabenkreis übernehmen.[4)]

In Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen dagegen können dem Zweckverband mehrere unterschiedliche Aufgaben übertragen werden.[5)]

---

1) § 24, Abs. 1, Ziff. 1 - 7 RZwVG; § 24, Abs. 1, Ziff. 1 - 7 rhlpf. ZwVG; § 9, Abs. 2 GkG NW; § 6, Abs. 2, Ziff. 1 - 7 bw. ZwVG; Art. 20, Abs. 1, Ziff. 1 - 5 KOMMZG.
2) § 24, Abs. 1, Ziff. 3 RZwVG; § 24, Abs. 1, Ziff. 3 rhlpf. ZwVG; § 9, Abs. 2 GkG NW; § 9, Abs. 2, Ziff. 3 bw. ZwVG; Art. 20, Abs. 1, Ziff. 1 KOMMZG.
3) Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts, a.a.O., S. 89.
4) § 24, Abs. 1, Ziff. 2 RZwVG; § 24, Abs. 1, Ziff. 2 rhlpf. ZwVG.
5) § 9, Abs. 2, 4 GkG NW; Art. 20, 18, Abs. 1 KOMMZG; Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 78; Tschira, Oskar: Das neue Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, a.a.O., S. 411 ff.

Die Aufgaben müssen ebenfalls einzeln in der Satzung aufgeführt sein.

Neben der Verbandssatzung können die Mitglieder schriftliche Vereinbarungen über den Ausgleich von Vor- und Nachteilen abschließen, die sich aus der Verbandsbildung ergeben.[1)]

(g) Finanzierung der Zweckverbände

Grundsätzlich gehen die Gesetze davon aus, daß die Zweckverbände korporationswirtschaftlich ihren Finanzbedarf decken.
Bei der Korporationswirtschaft hat der Zweckverband nur einheitliche und ungeteilte Einnahmen und Ausgaben.
Das kommunale Sonderdasein der Verbandsmitglieder tritt, soweit es die Verbandsaufgaben betrifft, nicht in Erscheinung.

Reichen die im Gesetz genannten "sonstigen Einnahmen" zur Deckung des Finanzbedarfs nicht aus, werden die Fehlbeträge nach einem bestimmten Schlüssel auf die Mitglieder verteilt.

Die Verbandsmitglieder werden nur subsidiär zur Deckung des Finanzbedarfs herangezogen.

In den Zweckverbandsgesetzen wird der Zweckverband berechtigt, Gebühren und Beiträge zu erheben.[2)]

---

1) § 12, Abs. 1 RZwVG; § 12, Abs. 1 rhlpf. ZwVG; § 12 GkG NW; Art. 28, Abs. 1, Satz 2 KOMMZG.
2) § 28 RZwVG; § 28 rhlpf. ZwVG; § 8, Abs. 4, § 19, Abs. 3, Satz 1 GkG NW; § 5, Abs. 4 bw. ZwVG; Art. 43, Abs. 4 KOMMZG.

Während bei den Gebühren ein Vergleich von Leistung und Gegenleistung vorgenommen wird, geht man bei den Beiträgen von der Mitgliederzahl aus und verteilt danach die Kosten.

Darüber hinaus können die Zweckverbände durch ihre Wirtschaftstätigkeit privatrechtliche Einnahmen erzielen. Eine wichtige Einnahmequelle sind die staatlichen Zuschüsse aus Landes- und Bundesmitteln.[1)]

Falls die Gesamteinnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, können die Verbandsmitglieder aus ihrer subsidiären Haftung heraus für die fehlenden Summen herangezogen werden.
Umlagen nur zum Zwecke der Ansammlung von Reserven dürfen nicht festgesetzt werden.
Grundsätzlich soll der Fehlbetrag nach dem Nutzen, den die Verbandsmitglieder aus dem Zweckverband ziehen, auf die Mitglieder umgelegt werden.
Da sich der Nutzen in den meisten Fällen nicht ermitteln läßt, können auch andere Maßstäbe herangezogen werden. Als Hilfsmittel zur Festlegung des Umlageschlüssels können z. B. die Steuerkraft, die Einwohnerzahl und die Flächengröße der Verbandsmitglieder zugrundegelegt werden.[2)]

---

1) Siehe dazu Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 123; Wolff, Hans-J.: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 2. Aufl., München-Berlin 1967, S. 252.

2) Siehe die Darstellungen von Barth: Der Finanzausgleich macht eine besondere Rücklage für die Gemeindehaushaltswirtschaft notwendig, in: Gemeindehaushalt, 1961, S. 127 ff.; Linden, H.: Die Finanzierung des Fehlbedarfs kommunaler Zweckverbände, in: Der Gemeindehaushalt, Stuttgart-Köln 1957, S. 136 - 137; Possehl, Willi: Die Rechtsnatur der Kreisumlage in der Sicht des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 1963, S.116 - 117.

Es ist auch möglich, verschiedene Maßstäbe miteinander zu verbinden.
Die Umlagepflicht kann auf ein Höchstmaß beschränkt oder ganz ausgeschlossen werden.[1)]

Für mindestens ein Verbandsmitglied jedoch muß die Umlagepflicht unbeschränkt sein.
Dadurch wird die Rechtsstellung der Zweckverbände erheblich verstärkt.
Für Vertragspartner des Verbandes bietet dieser die gleiche Sicherheit wie die Gemeinden.
Auf der anderen Seite ermöglicht erst der Erlaß der Haftung einzelnen Mitgliedern dem Zweckverband beizutreten.
Andernfalls wären in vielen Fällen natürliche und juristische Personen des Privat- oder Handelsrechts nicht bereit beizutreten.
Auch kleine, finanzschwache Gemeinden können mit der Auflage einer einmaligen Leistung eher beitreten, als wenn sie bei ihrer geringen Kapitaldecke das Risiko unbegrenzter Deckungspflichten tragen müßten.

Die Verbandsumlagen stellen die wesentlichste Finanzquelle der Zweckverbände dar.
Dies erklärt sich daraus, daß die meisten Zweckverbände gemeinnützige Aufgaben erfüllen.[2)]
Auch bei wirtschaftlichen Zweckverbänden kann vielfach angenommen werden, daß der gemeinnützige Gedanke im Vordergrund steht.

---

1) § 29, Abs. 1, Satz 4 RZwVG; § 19, Abs. 1 GkG NW; § 16, Abs. 1 bw. ZwVG; Art. 43, Abs. 1, Satz 2 KOMMZG.
2) Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 122.

(h) Kritische Würdigung der Zweckverbände

Der Zweckverband bewirkt durch seine institutionelle Ausgestaltung, daß seine Beschlüsse zu Maßnahmen im Verbandsgebiet führen.

Der Zweckverband ist daher besser als ein Beratungsgremium ohne Beschluß- und Durchführungskompetenz.
Er bietet eine höhere Sicherheit für wirkliche Beteiligung und bringt ein größeres Maß an Verpflichtung der einzelnen Mitglieder mit sich.

Von den Kritikern der Zweckverbände wurden und werden vor allem zwei Punkte vorgebracht.

Der erste Einwand ist, daß der Zweckverband die Gemeinde schwäche.
Entscheidungen würden aus dem gemeindlichen Bereich auf den Zweckverband übertragen.
Mit dieser Übertragung trete eine Entäußerung der Rechtsmacht ein.[1]
Alle Rechte und Pflichten auf diesem Aufgabengebiet gingen auf den Zweckverband über.[2]
Daher sei allein der Zweckverband noch kompetent.[3]

Aus der Übertragung der Aufgabe wird daher geschlossen,

1) Müller, Klaus: Das allgemeine Zweckverbandsrecht, Diss., Heidelberg 1957, S. 9.
2) Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 555 f.
3) Stillhardt, Arthur: Eingemeindung oder Zweckverband, Diss., Zürich-Winterthur 1956, S. 26.

daß die Selbstverwaltungsgarantie, die grundgesetzlich geschützt ist, verletzt wird.[1)]

Der große Umfang der in Verdichtungsräumen zu lösenden Aufgaben würde bei einer Übertragung der Aufgabenbereiche eine Gefährdung der Selbstverwaltung der Gemeinden mit sich bringen.

Die Aktivität der Gemeinden würde sich auf den Gebieten der übertragenen Aufgabenbereiche darauf beschränken, daß Beschlüsse des Zweckverbandes finanziert und in Einzelakte umgesetzt werden.[2)]
Mit den eigenen Aufgaben der Gemeinde würde auch die eigene Verantwortung schwinden.[3)]
Das Ziel der Bildung von Zweckverbänden, die gemeindliche Selbständigkeit zu erhalten, würde gerade so nicht erreicht.[4)]
Bedenke man, daß in der Hauptsache Selbstverwaltungsaufgaben auf den Zweckverband übertragen werden[5)], daß 80 % der gemeindlichen Aufgaben Auftragsverwaltung, 20 % solche der Selbstverwaltung sind[6)], so verblieben der

1) Siehe Thieme, Werner: Das saarländische Kommunalrecht in der Neuordnung, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, Sonderdruck aus Heft 6, 1959, S. 3.
2) Ebenda S. 3.
3) So Becker, Erich: Die kommunale Selbstverwaltung in der modernen Demokratie, in: Die Gemeinde, Zeitschrift für die schleswig-holsteinische Selbstverwaltung, Ausgabe A, 1959, S. 22 - 51, hier S. 26.
4) Vgl. Stillhardt, Arthur: Eingemeindung oder Zweckverband, a.a.O., S. 128.
5) Siehe Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, a.a.O., S. 25.
6) Vgl. Peters, Hans: Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, 1958, S. 111.

Gemeinde in der Hauptsache nur Aufgaben der staatlichen Verwaltung.

Der Zweckverband sei der direkten demokratischen Kontrolle entzogen.
Nicht mehr der unmittelbar gewählte Gemeinderat, sondern die mittelbar gewählten Leitungsorgane der Zweckverbände würden über wichtige Fragen der Gemeinde entscheiden.[1)]

Da die Gemeinde auf dem betreffenden Aufgabengebiet nicht mehr tätig werden könne, könne der Zweckverband bei zu großer Einschränkung der Selbstverwaltung in seinem Kern grundgesetzwidrig sein.[2)]
Man könne nur dann von kommunaler Selbstverwaltung sprechen, wenn die Gemeinden in eigener Verantwortung, nach eigenen Plänen, in eigenem Namen und mit eigenen Mitteln ihre Aufgaben erfüllen.[3)]

Sollte die Bildung eines Zweckverbandes kleinere Gemeinden vor Eingemeindung schützen, so würde die zentrale Stadt gerade im Zweckverband ein Mittel zur Durchsetzung der eigenen Interessen sehen.[4)]

Eine gleichwertige Vertretung der Interessen von Stadt und Umland wäre auch deshalb nicht zu erwarten, da die Beamten und Angestellten des Zweckverbandes aus der

---

1) So Thieme, Werner: Das saarländische Kommunalrecht in der Neuordnung, a.a.O., S. 3; Müller, Klaus: Das allgemeine Zweckverbandsrecht, a.a.O., S. 184.
2) Urteil des Verfassungsgerichtshofs von NRW vom 1. August 1954, VGH 3/53, abgedruckt in: Die Öffentliche Verwaltung, 1955, S. 251.
3) Müller, Klaus: Das allgemeine Zweckverbandsrecht, a.a.O., S. 183 f.
4) Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, a.a.O., S. 87.

Verwaltung der Kernstadt kämen. Die Gefahr der Übervorteilung wäre gegeben.[1)]

Dieser Kritik können folgende Tatsachen entgegengehalten werden:

Die teilweise leidenschaftlich geführte Diskussion zeigte, daß es sich bei der Kritik nicht allein um Sachfragen und Vor- und Nachteile der Zweckverbände handelte. Vielmehr treffen unterschiedliche gesellschaftliche Ansichten aufeinander.

Dem Standpunkt der Kritiker liegt eine überholte dörflich-agrarisch und konservativ geprägte Vorstellung ohne Anpassungsfähigkeit an die Erfordernisse funktionaler Verdichtungsräume zugrunde.

Eine solche Gesinnung muß mit den Erfordernissen der heutigen Gesellschaft und Wirtschaft mit ihren vielfältigen Verflechtungen in Konflikt geraten.

Es fehlt jegliche Bereitschaft zu interkommunaler Zusammenarbeit. Der Wille, alle Selbstverwaltungsaufgaben in eigener Verantwortung und unabhängig von anderen Körperschaften zu lösen, obwohl der Aufgabenbereich die engen Verwaltungsgrenzen überschreitet, zeigt, daß nicht mehr die Lösung der Aufgaben, sondern die Erhaltung der Selbständigkeit im Vordergrund steht.

Die Selbständigkeit erhält Eigenwert.
Mißgunst und zwischengemeindliche Reibereien verhinderten in vielen Fällen eine sinnvolle Lösung gemeinsamer

1) Stillhardt, Arthur: Eingemeindung oder Zweckverband, a.a.O., S. 30.

Aufgaben.
Vielfach diente der Vorwurf einer Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinde als Mittel, eine sachgerechte Lösung zu verhindern, und die erforderlichen Maßnahmen unterblieben überhaupt.

Da dem Zweckverband nur eine Aufgabe übertragen werden kann, muß im Stadt-Umland eine Mehrzahl von Verbänden gebildet werden, wenn dieses Rechtsinstitut zur Lösung verwandt werden soll.
Bildet man eine Vielzahl von Zweckverbänden mit jeweils nur einer Aufgabe oder Aufgabengruppe, wird die Verwaltung nicht billiger, weil jeder Verband komplette Verwaltungsorgane haben muß.
Die Verwaltungskosten würden die Gemeinden stark belasten. Die Gemeindestruktur würde unübersichtlich werden und die Kompetenzen könnten sich überschneiden. Durch Zersplitterung und Komplizierung würde der Leistungsgrad der Verwaltung insgesamt sinken.

Daher läßt die Begrenzung auf bestimmte Aufgaben den Zweckverband für die Lösung des Stadt-Umland-Problems als zu eng erscheinen.[1)]

Die Vielgestaltigkeit des interkommunalen Lebens läßt sich nicht in bestimmte gemeinsame Aufgaben oder Aufgabengruppen einfangen.[2)]
Auf dem Gebiet der allgemeinen Verwaltung ist die

1) Deutscher Städtetag: Arbeitsergebnisse der Kommission I und Kommission II (Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit) des Rechts- und Verwaltungsausschusses, Köln-Marienburg am 28. Dezemberg 1957, Art. I A.
2) Ebenda I A.

Einrichtung eines Zweckverbandes zudem äußerst schwierig.[1)]

Er sollte als zusätzlicher Aufgabenträger überall dort gebildet werden, wo Einzelaufgaben entweder das räumliche Gebiet, die Verwaltungskraft oder das finanzielle Leistungsvermögen einer kommunalen Körperschaft übersteigen und kein hinreichender Grund besteht, daß diese Aufgaben von der nächsthöheren Gebietskörperschaft übernommen werden.

In dicht besiedelten Verflechtungsräumen sind die zwischengemeindlichen Beziehungen in der Regel so eng, daß Zweckverbände in ihrer Beschränkung auf einzelne Aufgaben nicht ausreichen.[2)]

(5) Planungsverbände

Unter dem Oberbegriff Planungsgemeinschaften finden sich eine Reihe von Rechtsformen, die nach ihren Tätigkeits-

1) Vgl. Stillhardt, Arthur: Eingemeindung oder Zweckverband, a.a.O., S. 82.

2) Vergleiche im einzelnen die Begründungen bei Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, a.a.O., S. 23; Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit, a.a.O., S. 100; Weber, Werner: Wege und Irrwege der kommunalen Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft, 1967, S. 471 - 478, hier S. 474; Naunin, Helmut: Gedanken zur Planung und Selbstverwaltung im kommunalen Raum, in: Kommunalpolitische Blätter, 1965, Heft 1, S. 7 - 9, hier S. 8; Rittel, Karl: Raumordnungs- und Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter, 1965, Heft 13, S. 594 - 598, hier S. 595; Haarmann, Wennemar: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln-Berlin 1964, S. 722 - 736, hier S. 726; Gierden, Karlheinz: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, in: Kommunalpolitische Blätter, 1956, Heft 22, S. 1106 - 1107, hier S. 1106.

gebieten unterschieden werden können.

Nicht betrachtet werden sollen die Landesplanungsgemeinschaften, da diese auf höherer räumlicher Ebene wirken und als Träger interkommunaler Planungsaufgaben nicht in Betracht kommen.

Auch soll hier nicht die schlichte Planungsgemeinschaft behandelt werden. Sie stellt kein selbständiges Rechtsinstitut dar, sondern ist eine Form interkommunaler Gemeinschaftsarbeit, die sich der Rechtsform der BGB-Gesellschaft, der GmbH, des Vereins, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder des Zweckverbandes bedient und Planungsaufgaben für die Gemeinde wahrnimmt.[1)]

Neben diesen Formen gibt es Planungsverbände, die von den Gemeinden mit Planungszuständigkeiten ausgestattet werden.[2)]

Die Planungsverbände nach § 4 des Bundesbaugesetzes (BBauG) sind bezüglich ihres Rechtscharakters im Gesetz nicht geregelt.
Es handelt sich bei diesem Institut nicht um einen sondergesetzlichen Zweckverband, sondern um einen Verband sui generis.[3)]

---

1) Siehe Halstenberg, Friedrich: Rechtsfragen der Stadt-Umland-Problematik, in: Raumforschung und Raumordnung - 25 Jahre Raumordnung in Deutschland -, 1960, S. 511 - 524, hier S. 517.
2) Ebenda S. 517.
3) Heitzer, Sebastian, Oestreicher, Ernst: Bundesbaugesetz, 3. Aufl., Berlin 1968, § 4, Anmerkung 1 a; Becker, Erich: Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung, Gutachten, Saarbrücken 1965, S. 34.

Aufgabe des Planungsverbandes ist nach § 4, Abs. 1 BBauG die gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung, die den Gemeinden obliegt (§ 2, Abs. 1 BBauG).

Subjektiv verbandsfähig sind Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger, wobei die Bildung eines Planungsverbandes die Mitgliedschaft mindestens einer Gemeinde voraussetzt.[1] Hier zeigen sich Parallelen zum Zweckverbandsrecht.

Der Aufgabenbereich des Planungsverbandes ist gegenständlich auf die gemeinsame zusammengefaßte Bauleitplanung und ihre Durchführung beschränkt, die durch Satzung in ihrem Umfang näher bestimmt wird.[2]
Die Bauleitplanung bleibt Ortsplanung.[3]

Dem Planungsverband können wie beim Zweckverband nur enumerative und spezielle Zuständigkeiten im Rahmen der objektiv zweckverbandsfähigen Aufgaben zugewiesen werden.[4]
Kommunale Planungsverbände sollen eine Verbindung zwischen gemeindlicher Planung und Regionalplanung herstellen. Auf dieser Grundlage soll die Organisation der Landes- und Bundesplanung aufbauen.[5]

---

1) Vgl. Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 99.
2) Schütz-Frohberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, 2. Aufl., Neuwied/a.R., Berlin-Spandau 1962, § 4 Bundesbaugesetz, Anmerkung 2.
3) Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 100.
4) Ebenda S. 101.
5) Umlauf, Josef: Regionalplanung als Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit, in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe, Konferenz der Landräte, Oberkreisdirektoren sowie der Bürgermeister und Stadtdirektoren der selbständigen Städte, Hannover 1959, S. 32.

Seinem Wesen nach ist der Planungsverband auf eng verflochtene Kleinräume zugeschnitten.[1)]
Gegen ihn werden die gleichen Einwände vorgebracht wie gegen den Zweckverband.
Er schränkt die gemeindliche Selbständigkeit ein. Staatliche Einflußnahme liegt zum einen durch Teilnahme von staatlichen Trägern im Verband, zum anderen durch die Möglichkeit der zwangsweisen Bildung eines solchen Verbandes vor.[2)]

Die Furcht vor staatlicher Einschränkung sei gerade dort berechtigt, wo enge Verflechtungen der Gemeinden vorlägen.
Im industriellen Verdichtungsgebiet sei diese Situation zu erwarten.

Was die Ordnung der Verflechtungen in einem solchen Gebiet angeht, so dürfte der Planungsverband in seiner Beschränkung auf Planungsaufgaben und somit fehlender Durchführungskompetenz dafür weder bestimmt noch geeignet sein.[3)]

Wegen seiner institutionellen Ähnlichkeit mit dem Zweckverband trifft die Kritik an den Zweckverbänden ebenfalls für den Planungsverband zu.

(6) Ämter und Samtgemeinden

Ämter sind kreisangehörige Gemeindeverbände mit der Rechtsstellung von Körperschaften des öffentlichen

1) Siehe Müller-Ibold, Klaus: Kommunale Planungsgemeinschaften, in: Der Städtetag, 1966, S. 13 - 15, hier S. 13.
2) Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, a.a.O., S. 27.
3) Ebenda S. 28.

Rechts.[1]
Die Bildung von Ämtern ist in Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und im Saarland zugelassen.[2]

In Niedersachsen existieren Samtgemeinden, die sich in ihrer rechtlichen Ausgestaltung zwar etwas von den Ämtern unterscheiden, aber die gleiche Zielsetzung haben.[3]

Die Ämter besitzen keine Allzuständigkeit in ihrer Aufgabenstellung, denn ihre Aufgaben sind ihnen entweder durch Gesetz ausdrücklich zugewiesen oder durch die Beteiligten enumerativ übertragen worden.
Ämter haben die Aufgabe, die Gemeinden in ihrer Verwaltungsführung zu unterstützen. Sie regeln ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Sie stehen nicht in Konkurrenz zu den Gemeinden, vielmehr sollen sie deren Leistung ergänzen und ihre Verwaltungskraft durch Fachbeamte heben.
Die Gemeinden sollen durch diese Hilfe in die Lage versetzt werden, selbständig zu bleiben.[4]

Damit soll den Anforderungen an die kommunale Verwaltung durch gestiegene quantitative und qualitative Ansprüche,

---

1) Becker, Erich: Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neuordnung, a.a.O., S. 10.
2) Amtsordnung von Nordrhein-Westfalen vom 10. März 1953, § 1; Amtsordnung von Schleswig-Holstein vom 17.6.1952, § 1; Amtsordnung vom Saarland vom 5.1.1964, § 1.
3) Vgl. Donhauser, Peter: Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft, Diss., Regensburg 1970, S. 100.
4) Becker, Erich: Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neuordnung, a.a.O., S. 9.

denen viele kleinere Gemeinden nicht nachkommen können, Rechnung getragen werden.

Erst eine Zusammenfassung der Aufgaben der Gemeinden in einem Amt bildet die Voraussetzung für wirtschaftlichen Einsatz und sachgerechte Verwaltungsorganisation.
Dieses Institut kommunaler Zusammenarbeit soll durch Erfüllung eines Teils kommunaler Aufgaben die Selbstverwaltung der Gemeinde stärken.

Der Anteil der staatlichen Auftragsverwaltung an den kommunalen Aufgaben steigt stetig.
Von diesem Teil soll die Gemeinde entlastet werden.

Aufgaben aus dem Selbstverwaltungsbereich der Kommunen können die Ämter nicht von sich aus übernehmen, sondern sie unterliegen den Beschlüssen und Anordnungen der Gemeindeorgane.[1)]

Die Ämter besitzen bei ihrer Aufgabenerfüllung keine "Kompetenz-Kompetenz".
Sie haben keine originären Aufgaben, sondern sind ausschließlich Ersatzaufgabenträger der Gemeinden.
Auftragsangelegenheiten dagegen gehen in die eigene Verantwortung der Ämter über und werden nicht nur namens der Gemeinde durchgeführt.[2)]
Die Ämter müssen Gemeindeaufgaben zurückübertragen, wenn eine Gemeinde dies beantragt, das öffentliche Wohl nicht

1) § 3, Abs. 1 Amtsordnung vom Saarland.
2) Salzmann-Schunk-Hoffmann-Schrick: Das Selbstverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz, Kommentar, 3. Aufl., Siegburg 1965, A O § 5 Erl. 6; Wagener, Frido: Gemeinderecht in Nordrhein-Westfalen, A O § 3 Erl. 10.

entgegensteht und die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben durch die Gemeinde gewährleistet ist.[1)]

Die Ämter finanzieren sich durch Einnahmen und Umlagen der Gemeinden.
Eine Erleichterung der Deckung des Finanzbedarfs der Ämter durch Umlage fordert von den Gemeinden, daß nicht unterschiedliche Aufgaben übertragen werden, sondern, daß die Zuständigkeitsverlagerung von den beteiligten Gemeinden möglichst einheitlich vorgenommen wird.[2)]

Das Amt läßt die Notwendigkeit, allgemeine kommunale Ersatzaufgabenträger wie z. B. Zweckverbände einzurichten, zwar weitgehend entfallen, kann diese aber nicht vollkommen ersetzen.[3)]

Gehen die zu lösenden Aufgaben über Kreisgrenzen hinweg, kann das Amt nicht tätig werden.
Auch ist eine Mitwirkung von natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts nicht möglich.
In diesem Fall ist die Bildung eines Zweckverbandes vorteilhafter.

Ein weiterer Unterschied zu anderen interkommunalen Formen der Zusammenarbeit liegt darin, daß das Amt vor allem in der ordnenden Verwaltung tätig ist, während z. B. Zweckverbände hauptsächlich in der versorgenden Selbstverwaltung eingesetzt werden.[4)]

---

1) Amtsordnung vom Saarland vom 15.8.1964, Amtsblatt, S. 142, § 3, Abs. 2 und 3.
2) Siehe dazu Donhauser, Peter: Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit, a.a.O., S. 105.
3) Vgl. ebenda S. 107.
4) Vgl. ebenda S. 108.

Primäre Aufgabe der Ämter ist die Hebung der Verwaltungskraft der angehörenden Gemeinden.
Die quantitative und qualitative Ausweitung der kommunalen Aufgaben überfordert manche kleine Gemeinde, die im Beitritt zu einem Amt die Möglichkeit der Erhaltung der Selbständigkeit sieht.

Anders liegen die Probleme im Stadt-Umland.
Nicht die Verwaltungskraft ist das Problem, sondern die negativen Folgen der Verdichtung und Verflechtung.
Diese negativen Folgen können durch Hebung der Verwaltungskraft nicht beseitigt werden. Die Bildung von Ämtern ist daher für eine Lösung dieser Probleme ungeeignet.

(7) Verwaltungsgemeinschaften

Auch kommunale Verwaltungsgemeinschaften[1] und die gemeinschaftliche Bürgermeisterei, ein gemeinsamer Steuereinnehmer oder eine Amtswaltergemeinschaft dienen primär der Erhöhung der Verwaltungskraft der ihnen angehörenden Gemeinden.

Sie sind Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit, die unter Beibehaltung der rechtlichen Selbständigkeit ihrer Mitglieder einzig zur Stärkung der Verwaltungskraft leistungsschwacher Gemeinden durch gemeinsame Verwaltungseinrichtungen dienen, ohne einen Gemeindeverband zu bilden.[2]

1) § 74 Gemeindeordnung von Baden-Württemberg; § 62 Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz; § 86, Abs. 4 Gemeindeordnung von Hessen.
2) Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, a.a.O., S. 570; Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 2. Aufl., München, Berlin 1967, S. 216 f.

Verwaltungsgemeinschaften sind aus ihrer Aufgabenstellung heraus zur Lösung der im Stadt-Umland auftretenden Probleme weder geschaffen noch geeignet.

b. Sondergesetzliche Formen

(1) Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

Die einheitliche Struktur des Großraumes Ruhrkohlenbezirk zwang zu gemeinsamen Maßnahmen, sodaß schon im Jahre 1920 dieser Verband gegründet wurde.

Der Ruhrsiedlungsverband ist ein durch Sondergesetz geschaffener und organisierter Sonderverband, der einerseits auf der Fortexistenz der bestehenden Institutionen aufbaut, auf der anderen Seite alle jene Aufgaben und Zuständigkeiten bei dem Verbandsgebilde zusammenfasst, die einer wirksamen Koordinierung bedürfen.[1)]

Ein solcher gesetzlicher Sonderverband muß aber die unvermeidliche Schwäche in Kauf nehmen, daß sich im Verbandsgebiet mehrere Verwaltungsbezirksgrenzen überschneiden, wobei dann die Differenzierung der Verwaltungskompetenzen nicht in territorialer, sondern ausschließlich in funktionaler Aufgliederung erfolgt.[2)]

In seiner institutionellen Struktur geht der Ruhrkohlenverband über den Bereich interkommunaler Zusammenarbeit hinaus. Er ist eine Selbstverwaltungskörperschaft mit spezifisch raumplanerischen Aufgaben für ein Gebiet mit

1) Umlauf, Josef: Regionalplanung als Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit, a.a.O., S. 59.
2) Vgl. ebenda S. 60.

einzigartiger Ausdehnung und Ballungsdichte.[1)]

Als Folge eines tiefgreifenden Strukturwandels haben sich die Aufgaben in Richtung auf Förderung der strukturellen und infrastrukturellen Maßnahmen von überörtlicher kommunaler Bedeutung verschoben.
Die Aufgabenstellung erfordert eine Verwaltungsinstanz, die über reine Planungstätigkeit hinaus zusätzliche Befugnisse besitzt.
Die innere Struktur des Siedlungsverbandes hat sich hierfür als unzulänglich erwiesen.

Die Satzung enthält zwar die Möglichkeit der Übernahme überörtlicher Aufgaben, aber die Finanzkraft reicht dazu nicht aus.
Nur bei erhöhter Finanzkraft kann der Siedlungsverband in der Zukunft Aufgaben auf dem Gebiet des Nahverkehrs, des zwischengemeindlichen Straßenbaus, der Erholung, der Versorgung und der Sanierung übernehmen.

Das Ruhrgebiet als ein Konglomerat von Großstädten, die ineinander übergehen, besitzt kein Umland im eigentlichen Sinn wie z. B. die Solitärstadt Hannover.
Als sondergesetzliche Form eignet sich der Ruhrsiedlungsverband höchstens für ähnlich gelagerte Fälle, kann aber kaum als allgemeine Form zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen dienen.[2)]

---

1) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, a.a.O., S. 10.
2) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 17.

(2) Der Verband Großraum Hannover

Der Verband Großraum Hannover wurde am 14. Dezember 1962 durch das Niedersächsische Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover geschaffen.[1)]

Der erste Anstoß für eine sondergesetzliche Regelung ging aus von landesplanerischen Überlegungen im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes für die Stadt Hannover und ihr Umland.[2)]

Aufgabe des Verbandes ist es, zur sinnvollen Gestaltung des Großraumes durch einheitliche Planung beizutragen und die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern.

Der Verband soll die ihm angeschlossenen kommunalen Körperschaften bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen, entlasten und auf eine Abstimmung der Interessen hinarbeiten.

Seine Planungsaufgaben erfüllt der Verband durch Aufstellung eines Verbandsplanes.[3)] Seinem Charakter nach ist dieser ein Regionalplan.[4)]
Alle anderen Aufgaben sind planakzessorischer Art.[5)]

---

1) Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover, Niedersächsisches GVBL, S. 235, vom 14. Dezember 1962.
2) Nouvortne, Albert: Das Gesetz zur Grundordnung des Großraums Hannover als Teil des Kommunalrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1963, S. 819 - 823, hier S. 819.
3) §§ 7, 8 Gesetz Großraum Hannover, a.a.O.
4) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, a.a.O., S. 11.
5) Ahrens, Karl: Das Beispiel des Großraums Hannover, in: Die Verwaltungsregion, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 16, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 41 - 46, hier S. 42.

Von sich aus kann der Verband seinen Aufgabenkreis nur schwer erweitern. Die Übertragung anderer kommunaler Funktionen, ein Heraufziehen (Kompetenz-Kompetenz) der Aufgaben durch den Verband, erfordert einen Beschluß der Verbandsversammlung mit 2/3 Mehrheit und die Zustimmung der Aufsichtsbehörde.

Der Grund dieser Regelung ist in der Struktur der angeschlossenen Gemeinden zu sehen.
Der wirtschaftlich starken Stadt Hannover steht eine Vielzahl von kleinen Gemeinden gegenüber. Um die Furcht vor einem Übergewicht der Stadt Hannover zu vermindern, wurden an die Übertragung neuer Aufgaben strenge Voraussetzungen geknüpft.

Mitglieder des Verbandes Großraum Hannover sind 210 Gemeinden einschließlich der Landeshauptstadt Hannover und vier Landkreise.
Umlage- und Stimmenverteilung auf die Mitglieder sind unterschiedlich.
Obwohl die Stadt Hannover den Großteil der Kosten trägt, darf sie laut Satzung nicht mehr als 40 % und nicht weniger als 36 % der Mitglieder in die Verbandsversammlung entsenden.[1)]
Damit kann die Stadt Hannover bei Abstimmungen mit erforderlicher 2/3 Mehrheit nicht überstimmt werden.

Die gemeinsamen öffentlichen Aufgaben von Stadt und Umland sollen durch die Planung des Verbandes einer Lösung näher gebracht werden.[2)] Zur gemeinsamen Durchführung bestehen augenblicklich wenige Ansatzpunkte.

---

1) Frank, Harro: Der Umlandkreis, a.a.O., S. 17.
2) Ebenda S. 17.

Der natürliche Egoismus der Mitglieder steht einer gemeinsamen Durchführung meist im Wege.[1)]
Für den Großraum Hannover ist mit dem Verband zwischen übergeordneter Raumordnung und Landesplanung einerseits und örtlicher Bauleitplanung andererseits eine regionale Planungsebene eingeschoben worden.[2)]

(3) Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover vom Jahre 1973

Die Bildung des Verbandes Großraum Hannover war der erste Schritt nach dem 2. Weltkrieg, der aus der bestehenden Verwaltungsstruktur und Hierarchie herausführte und den funktionalen Erfordernissen eines Teilraums Rechnung tragen sollte.

Dieser erste Schritt konnte nicht umfassend sein, sodaß jetzt eine Änderung des Geseztes vorgenommen wurde.[3)]
Ziel ist, eine Neugliederung der Gemeinden und Landkreise im Raum Hannover und eine Stärkung des für die regionalen Aufgaben verantwortlichen Verbandes Großraum Hannover zu erreichen[4)] und die Entwicklung einer gebietskörperschaftlichen Lösung zu fördern.

Der Neuordnungsbereich umfaßt neben der Landeshauptstadt Hannover die Landkreise Hannover, Burgdorf und Neustadt a. Rbg., die östliche Hälfte des Kreises Springe sowie

1) Frank, Harro: Der Umlandkreis, a.a.O., S. 17.
2) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: ZZ I, a.a.O., S. 64.
3) Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover vom 11.2.1974 (Nieders. GVBL S. 57).
4) Vorblatt zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, herausgegeben vom Innenminister des Landes Niedersachsen, Hannover 1973.

einzelne Gemeinden aus anderen angrenzenden Landkreisen. Aus den 201 Städten und Gemeinden mit rund 1,086 Mill. Einwohnern sollen 21 besonders einwohnerstarke und flächengroße Gemeinden gebildet werden.
Die Bildung von Samtgemeinden ist nicht vorgesehen.
Die Landkreise Hannover, Neustadt a. Rbg., Burgdorf und Springe sollen aufgelöst werden.
Es wird ein neuer Landkreis Hannover mit 20 Gemeinden und rund 517 000 Einwohnern gebildet, sodaß im Neuordnungsbereich nur 2 Einheiten der Kreisinstanz bestehen werden.(kreisfreie Stadt Hannover und Landkreis Hannover).

Der Verband Großraum Hannover wird aufgelöst und an seiner Stelle ein neuer Verband Großraum Hannover errichtet, dessen Verbandsglieder die Landeshauptstadt, der Landkreis Hannover und die diesem angehörenden Gemeinden sein werden.

Der Verband wird, verglichen mit dem derzeitigen Verband, zusätzliche Kompetenzen insbesondere auf dem Gebiet der Planung haben.

Die Verbandsversammlung soll von den Einwohnern der Landeshauptstadt und der Landkreise unmittelbar gewählt werden. Die direkte Wahl der Verbandsmitglieder stellt eine wesentliche Neuerung im Gesetzentwurf dar.
Einer der Hauptangriffspunkte gegen Körperschaften, die mittelbar von den Bürgern über die Gemeindevertretungen gewählt werden, würde mit dieser Regelung entfallen. Ein höherer Grad von Demokratisierung und Bürgernähe wäre erreicht.

Die Grenzen der Regierungsbezirke werden insoweit geändert, als der neu zu bildende Landkreis Hannover dem Regierungsbezirk Hannover zugeordnet wird.

Als Alternative zu diesem neuen Verband Großraum Hannover wurde von der Fraktion der CDU im Januar 1971 ein Entschließungsantrag eingebracht, dem das Modell der Regionalstadt zugrunde liegt.[1)]
Diese Form wurde im Gesetzentwurf von der Landesregierung Niedersachsen abgelehnt.

Die Vorschriften über den Verband[2)] sehen im einzelnen vor:

Der Verband ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung, er ist Kommunalverband und besitzt Dienstherrenfähigkeit.
Seine Organe sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor (§ 1)[3)].
Verbandsglieder sind die Landeshauptstadt Hannover, der Landkreis Hannover und die diesem angehörenden Gemeinden (§ 2).
Der Verband kann Gebühren, Beiträge und Umlagen im Rahmen der Gesetze erheben (§ 3).
Er kann seine eigenen Angelegenheiten durch Satzung regeln (§ 4).
Der Verband hat zur sinnvollen Gestaltung seines Bereiches durch einheitliche Planung die Entwicklung der Verbandsglieder zu fördern.
Er soll diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Sinne der Ziele der Raumordnung unterstützen, sie entlasten und im Rahmen seiner Aufgaben auf eine Abstimmung der

1) Vgl. Vorblatt zum "Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, herausgegeben vom Innenminister des Landes Niedersachsen, Hannover 1973.
2) Artikel II des Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover.
3) Alle folgenden Paragraphen beziehen sich auf diesen Gesetzentwurf.

Interessen hinwirken (§ 5).
Der Verband hat ein regionales Raumordnungsprogramm aufzustellen (§ 6).
Regionale Fachpläne sollen für die folgenden Sachbereiche aufgestellt werden:

a) Krankenhäuser,
b) Erwachsenenbildung,
c) Erholungseinrichtungen,
d) Wasser- und Energieversorgung,
e) Abfall- und Abwässerbeseitigung,
f) Verkehrswege und dazugehörende Anlagen (§ 7, Abs. 4).

Die regionalen Fachpläne bilden die Grundlage für Entscheidungen des Verbandes über eigene Maßnahmen und über die Förderung von Maßnahmen anderer Träger (Dritter) (§ 8, Abs. 1).
Hat die Aufsichtsbehörde des Verbandes einem regionalen Fachplan zugestimmt (§ 7, Abs. 3, Satz 5), sollen die Landesbehörden ihn bei ihren Planungen, Zuwendungen und anderen Maßnahmen berücksichtigen (§ 8, Abs. 3).
Ausschließliche Aufgaben des eigenen Wirkungskreises sind für den Verband:

a) öffentlicher Nahverkehr,
b) Flugplätze,
c) Rettungsdienst und Krankentransport (§ 9).

Neben den Verbandsgliedern kann der Verband Maßnahmen, die für die Entwicklung des Verbandsbereichs bedeutsam sind, in folgenden Sachbereichen ergreifen (§ 10):

a) Erhaltung größerer von der Bebauung freizuhaltender Flächen (z. B. Wälder, Grünflächen, Wasserflächen und Parks),

b) Vorhaltung von Baugelände und Bauaustauschgelände,
c) Wirtschaftsförderung,
d) Ausbau und Unterhaltung bedeutsamer Erholungseinrichtungen,
e) Wasser- und Energieversorgung,
f) Abfall- und Abwässerbeseitigung,
g) Verwaltungsautomation,
h) Häfen,
i) Messen,
k) Förderung der Erwachsenenbildung,
l) Wohnungsbauförderung,
m) Aufgaben der städtebaulichen Entwicklung, soweit der Verband dazu durch Verordnung auf Grund des § 54, Abs. 4 des Gesetzes über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden vom 27. Juli 1971 (Bundesgesetzblatt I S. 1125) bestimmt wird.

Die Verbandsversammlung hat 75 Mitglieder. Die Mitglieder werden von den wahlberechtigten Einwohnern der Landeshauptstadt Hannover und des Landkreises Hannover nach den Vorschriften über die Wahl des Kreistages gewählt (§ 14, Abs. 2).

Die Erhebung der Gebühren und Beiträge richtet sich nach den für die Landkreise geltenden Bestimmungen (§ 32). Der Verband erhebt, soweit die sonstigen Einnahmen seinen Finanzbedarf nicht decken, von den ihm angehörenden Gemeinden eine Verbandsumlage (§ 33, Abs. 1). Mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde können die der Ermittlung der Steuerkraftzahlen zur Berechnung der Umlage zugrundezulegenden Hundertsätze in der Haushaltssatzung den Verhältnissen im Verbandsbereich abweichend von § 6

und § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich festgesetzt werden (§ 33, Abs. 2).

Mit dieser Regelung will die Landesregierung eine unter den gegebenen Umständen optimale Lösung für die Stadt-Umland-Beziehungen und die Verwaltungsgliederung des Raumes Hannover vorlegen.[1)]

Dabei sieht sie in dem vorgeschlagenen dreistufigen Verwaltungsaufbau des kommunalen Bereichs nur einen ersten Schritt zu einer Lösung, bei der unter Fortfall einer Ebene eine für den Gesamtraum verantwortliche Gebietskörperschaft errichtet wird.

Es wird Sache der politischen Kräfte des Raumes sein, die sich aus Art. II, § 10 und § 11, insbesondere auch aus § 11, Abs. 2 ergebenden Möglichkeiten, die Verantwortung der regionalen Instanz für weite Aufgabenbereiche zu begründen, zu nutzen und so den Weg zu der von der Landesregierung für wünschenswert gehaltenen Lösung zu ebnen.[2)]

(4) Der Umlandverband Frankfurt

In den zum Anhörungsverfahren vorgelegten Vorschlägen für die gebietliche Neugliederung des Landkreises Offenbach, des Main-Taunus-Kreises und der Stadt Wiesbaden hat der hessische Minister des Inneren auch

1) Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, herausgegeben vom Innenminister des Landes Niedersachsen, Hannover 1973, S. 10.
2) Ebenda S. 10.

die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt vorgeschlagen.[1] Der Gesetzentwurf wurde vom Hessischen Landtag am 5.9.1974 verabschiedet und trat am 1.1.1975 in Kraft.[2]

Der Umlandverband Frankfurt soll zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung des Verbandsgebiets gebildet werden.[3]
Er ist als Zweckverband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft mit dem Recht der Selbstverwaltung.
Der Name Umlandverband verdeutlicht Eigenart und Ausnahmeerscheinung des Zweckverbandes als kommunaler Sonderverband.[4]
Dem Wesen nach ist er ein Mehrzweckpflichtverband, seiner rechtlichen Struktur nach ein durch Sondergesetz gebildeter Verband.
Bei der parlamentarischen Erörterung im Vorfeld des Anhörungsverfahrens hatte die hessische Landesregierung zur Ordnung des Großraumes Frankfurt einen Mehrzweckverband vorgeschlagen.

Mit dem sondergesetzlichen Umlandverband trägt die hessische Landesregierung wahrscheinlich der Erkenntnis Rechnung, daß die Zahl und der Umfang der Aufgaben, die dem Verband übertragen werden sollen, mit der Beschränkung des Mehrzweckverbandes auf bestimmte einzelne Aufgaben kollidieren würde.
Die Landesregierung selbst hat keine Begründung für die Namensänderung gegeben.

---

1) Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 82 ff.
2) Siehe Gesetz über den Umlandverband Frankfurt, in: Hess. GVBL I, 1974, S. 427.
3) Vgl. Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 10.
4) Vgl. ebenda S. 82.

Nach § 20, Abs. 1 des Gesetzes hat der Verband folgende Aufgaben:

1. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes nach § 5 Bundesbaugesetz
2. Bodenbevorratung
3. Aufstellung eines Generalverkehrsplanes
4. Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs
5. Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder
6. Beschaffung von Trinkwasser, überörtliche Wasserbeseitigung, Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen und zentralen Abfalldeponien
7. Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes
8. Wirtschaftsförderung
9. Überörtliche Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren
10. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung kommunaler Krankenhäuser
11. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung von Schlachthöfen

Nach § 20, Abs. 2 können die Verbandsmitglieder dem Verband weitere Aufgaben aus dem eigenen Wirkungsbereich übertragen, soweit sie für die Verwirklichung des Verbandszwecks förderlich sind.
Die Übertragung ist mit 2/3 der Stimmen der Mitglieder der Verbandsversammlung zu beschließen.
Sie bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Die Aufgabenbereiche im § 20 sind abschließend aufgezählt.
Eine Kompetenz-Kompetenz steht dem Verband nicht zu.[1)]

1) Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 43.

Die Gewichtung der Aufgabenverlagerung hält sich im verfassungsrechtlich gesicherten Rahmen.
Nach ständiger Rechtsprechung sind Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung mit Art. 28, Abs. 2 GG vereinbar, soweit sie deren Kernbereich unangetastet lassen.[1)]

In der inneren Verbandsverfassung mit den Gliederungen in Verbandsversammlung und Verbandsvorstand folgt der Entwurf weitgehend den Bestimmungen der hessischen Gemeindeordnung und des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit.[2)]

Die Zahl der Mitglieder der Verbandsversammlung knüpft an § 38 der hessischen Gemeindeordnung an, der die Zahl der Gemeindevertreter bei Gemeinden über 1 Mill. Einwohner auf 105 Mitglieder festlegt.

Ein nach der Einwohnerzahl abgestufter Vertretungsschlüssel sichert den verbandsangehörigen Städten, Gemeinden und Landkreisen in der Verbandsversammlung eine angemessene und ausgewogene Vertretung.[3)]

Die Städte Frankfurt und Offenbach besitzen als Oberzentren eine Sperrminorität von einem Drittel der Mitglieder der Verbandsversammlung.[4)]

Eine Direktwahl war im Anhörungsverfahren nicht vorgesehen, wurde aber bei der Dritten Lesung des Gesetzes

---

1) Vgl. Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 44.
2) Vgl. ebenda S. 44; Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), a.a.O., GVBL I, S. 307.
3) Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 44.
4) Vgl. ebenda S. 44.

eingeführt.[1)]

Der Umlandverband wird zur Deckung seines Finanzbedarfs in erster Linie aus den Umlagen seiner Mitglieder finanziert.[2)]
Es ist eine Beschränkung der Umlagepflicht auf die angehörigen kreisfreien Städte und Landkreise vorgenommen worden, d. h. die Gemeinden selbst sind nicht umlagepflichtig.
Dieses Verfahren wurde zur Vereinfachung der Berechnung und Erhebung der Umlagen vorgesehen, wobei es jedoch den Landkreisen freisteht, ihre im Verbandsgebiet gelegenen Gemeinden über die Kreisumlage mit heranzuziehen.
Die Umlagegrundlagen und weitere Einzelheiten werden im Finanzausgleichsgesetz des Haushaltsjahres geregelt, in dem der Verband gebildet wird.[3)]

c. In der Literatur diskutierte Formen

Einleitende Bemerkungen

Es gibt noch einige andere Modelle zur Gestaltung der Stadt-Umland-Beziehungen, die trotz unterschiedlicher Bezeichnung eine mehr oder weniger starke Beziehung zueinander aufweisen.

Ihr gemeinsames Ziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland über die geltenden kommunalrechtlichen Möglichkeiten hinaus zu erweitern und zu vertiefen.

1) Vgl. Hessischer Landtag: Stenographischer Bericht 7/92, S. 5443.
2) Vgl. Hessischer Minister des Inneren: Der Umlandverband, a.a.O., S. 45.
3) Vgl. ebenda S. 46.

Diese Formen gehören begriffsmäßig nicht zu den Formen interkommunaler Zusammenarbeit, die als Zusammenarbeit über Verwaltungsgrenzen hinweg definiert war, wobei die Verwaltungsgrenzen unverändert blieben.

Diese Formen verändern die Verwaltungsgrenzen und schaffen teilweise neue Verwaltungsträger.
Je nach ihrer Organisationsstruktur kommt es dabei zu einer Vormachtstellung der Stadt gegenüber dem Umland oder des Landkreises gegenüber der Stadt.

Die Stadt-Landkreis-Lösungen gehen von der Zusammenfassung der Kernstadt und der Umlandkreise aus und schaffen durch eine angepaßte Organisationsform eine neue Gebietskörperschaft.

Die andere Richtung will einen Sonderverband aus Kernstadt und umliegenden Landkreisen bilden, der mit bestimmten Kompetenzen ausgestattet, aber nicht als Gebietskörperschaft organisiert ist.

(1) Verbandsmodelle

(a) Gemeindewirtschaftsverband

Der Vorschlag zur Bildung eines Gemeindewirtschaftsverbandes wurde von Hettlage gemacht.[1)]
Er ist relativ wenig bekannt und wenig diskutiert.[2)]
Der Verband soll als Gemeindeverband ein überörtlicher

1) Dargestellt auf der Tagung der KGST "Stadt- und Umland" am 6. Mai 1954 in Offenbach, abgedruckt in KGST "Zwischengemeindliche Zusammenarbeit I", 1963, S. 122.
2) So Jestaedt, Bernhard: Die kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 116; Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 55.

Träger landesplanerischer und wirtschaftlicher Aufgaben sein.
Das Vertretungsorgan soll aus Vertretern der Gemeinden bestehen, die mittelbar gewählt werden.
Dieser Verband soll "Kompetenz-Kompetenz" haben.
Eine Zwangsbildung soll möglich sein.

(b) Kommunaler Nachbarschaftsverband

Der Nachbarschaftsverband wurde von Zimmerer entwickelt.[1)]
Der Vorschlag baut auf dem Zweckverbandsrecht auf und soll im Gegensatz zum Zweckverband gebiets- und nicht aufgabenbezogen sein.

Der Nachbarschaftsverband ist nicht mit dem kommunalen Nachbarschaftsbereich des § 7 der rheinland-pfälzischen Gemeindeordnung identisch.
Der Nachbarschaftsbereich ist kein selbständiges Institut der kommunalen Zusammenarbeit, sondern bereitet die Durchführung gemeindlicher Aufgaben mit solchen Mitteln erst vor.[2)]
Im Sinne einer losen Arbeitsgemeinschaft dient er zur Information und Kenntnisnahme von Maßnahmen anderer Gemeinden.

Dagegen soll der Nachbarschaftsverband dort eingesetzt werden, wo der einfache Zweckverband versagt, wo die Verflechtungen zu vielfältig geworden sind und die anstehenden Aufgaben nur gemeinsam gelöst werden können.

---

1) Hauptausschußsitzung des bayrischen Städtetages am 13. Oktober 1961 in Coburg, Referate und Diskussionsbeiträge, S. 32 ff.
2) § 7 a, Abs. 2 Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz.

Er soll alles regeln, was es in dem Gebiet, auf das er sich bezieht, durch kommunale Zusammenarbeit zu regeln gilt und neue Aufgaben ohne ein umständliches Gründungsverfahren übernehmen können.

Ohne direkt auf den Entwurf Zimmerers einzugehen hat das Land Baden-Württemberg einen Vorschlag zur Bildung von Nachbarschaftsverbänden im Stadt-Umland-Bereich gemacht.[1)]
Die Bildung von Nachbarschaftsverbänden erscheint der Landesregierung bei Stadtkreisen, die eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Umland benötigen ratsam zu sein.

Die Kooperation muß bei Stadtkreisen auch den Landkreis und bei Großstadtbereichen auch das die Landesgrenzen überschreitende Einzugsgebiet umfassen.
Die Zusammenarbeit in einem Gebiet soll grundsätzlich nur von einem Nachbarschaftsverband wahrgenommen werden. Bei polizentrischer Struktur soll um einer sachgerechten Lösung willen auch die Bildung mehrerer Nachbarschaftsverbände zulässig sein.

Die räumliche Abgrenzung soll nach Umfang und Intensität der Verflechtungen vorgenommen werden.
Als Anhaltspunkte werden die siedlungsmäßige Verflechtung, der Grad der Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten und die nach den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzustrebende Entwicklung eines Stadt-Umland-Bereichs gewählt.[2)]

1) Innenministerium von Baden-Württemberg: Konzeption der Landesregierung zur Lösung des Stadtumlandproblems Akten Nr. IV 2 H/70, Stuttgart 1973.
2) Vgl. ebenda S. 6.

Aufgabe des Nachbarschaftsverbandes ist es, unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die geordnete Entwicklung des Nachbarschaftsbereichs zu fördern und einen Ausgleich der Interessen zwischen Stadt und Umland zu bewirken.[1)]

Der Nachbarschaftsverband hat eine Abstimmung zwischen seinen Migliedern insbesondere bei der Bauleitplanung, der kommunalen Entwicklungsplanung und bei Maßnahmen des Planungsvollzugs herbeizuführen.

Neben den originären Aufgaben des Nachbarschaftsverbandes kann dieser auch Aufgaben seiner Mitglieder übertragen erhalten, wenn ihre Erfüllung durch den Nachbarschaftsverband für die Entwicklung oder Versorgung des Stadt-Umland-Bereichs förderlich ist.[2)]

Darüber hinaus wird dem Nachbarschaftsverband die Befugnis eingeräumt, Aufgaben seiner Mitglieder an sich zu ziehen (Kompetenz-Kompetenz),[3)] für deren gemeinsame Erfüllung ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Dies setzt zumindest voraus, daß die Erfüllung der Aufgabe für die Entwicklung oder Versorgung des Problembereichs oder eines größeren Teils desselben förderlich ist und nur gemeinsam erreicht werden kann oder gemeinsam wirtschaftlicher und zweckmäßiger möglich ist.
Für die Ausübung der "Kompetenz-Kompetenz" wird eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben.[4)]

---

1) Innenministerium von Baden-Württemberg: Konzeption der Landesregierung zur Lösung des Stadtumlandproblems Akten Nr. IV 2 H/70, Stuttgart 1973, S. 7.
2) Vgl. ebenda S. 7.
3) Vgl. ebenda S. 7.
4) Vgl. ebenda S. 7.

Nach seiner Rechtsnatur und Organisation ist der Nachbarschaftsverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.
Mitglieder sind die Gemeinden sowie der jeweilige Landkreis.
Organe sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorsitzende, wahlweise auch der Verwaltungsrat.
In der Verbandsversammlung ist das Stimmgewicht der Kernstadt ebenso groß wie das der weiteren Mitglieder zusammen.
Die Verbandsversammlung setzt sich zum überwiegenden Teil aus ehrenamtlichen Mitgliedern der Vertretungsorgane der Gemeinden und des Landkreises zusammen.
Die Finanzierung erfolgt durch Erhebung einer Verbandsumlage nach aufgabenbezogenen Maßstäben.
Was im einzelnen unter aufgabenbezogenen Maßstäben zu verstehen ist, ist dem Entwurf der Landesregierung nicht zu entnehmen.

(c) Regionalverband

Diese Verbandsform wurde von Werner Weber entwickelt.[1] Er ging in seinem Referat auf dem 45. Juristentag von einer Untersuchung der Planungsregion aus und kam zu dem Schluß, daß die Planungsregion dazu dränge, kommunalkörperschaftlich überbaut zu werden.

Eine regionale Planungsgemeinschaft trägt demnach die Tendenz zum kommunalen Regionalverband in sich.
Dies ist auch insofern erklärlich, da Planungsregionen gerade so gebildet werden, daß sie Siedlungsgebiete und

1) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, a.a.O., S. 54 ff.

Wirtschaftsräume umfassen, die in sich geschlossen sind und deren kommunale Glieder in ihrer Entwicklung aufeinander angewiesen sind.

Der Begriff der Region kommt aus dem Planungsrecht und hat eigentlich nichts mit dem Verwaltungsgefüge innerhalb eines Raumes zu tun.

Die Region ist eine Raumordnungseinheit mit unterschiedlicher, aber zusammengehöriger Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, in der die gesellschaftlichen Lebensbeziehungen Arbeit, Wohnung, Bildung, Erholung, Versorgung und Verkehr planerisch zusammengefaßt und ausgeglichen werden.[1)]
Größe und Abgrenzung der Region richten sich zunächst allein nach den ihr von der Raumordnung zugewiesenen Aufgaben.[2)]

Dieser Region wird ein kommunales Ordnungsgefüge überbaut, dem Weber den Namen Regionalverband gegeben hat.

---

1) Siehe zum Begriff und der Abgrenzung Isbary, Gerhard: Regionale Probleme der Raumordnung, eine Untersuchung am Beispiel des Landkreises Saarbrücken als Mittelpunkt des saarländischen Verdichtungsraums, Saarbrücken 1963, S. 24; Isbary, Gerhard: Zur Gliederung des Bundesgebiets in Planungsräume, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1963, S. 793 - 797; Müller, Gottfried: Regionalplanung - Standort, Aufgaben, Organisation in der Regionalplanung -, Hrsg.: Institut für Siedlungswesen, Band 63, Köln 1966, S. 14; Hohberg, Heinz: Das Recht der Landesplanung, Hannover 1966, S. 106; Heide, Hans-Jürgen von der: Abgrenzung von Regionalplanungsräumen, in: Der Landkreis, 34. Jahrgang, 1964, S. 113 - 114, hier S. 113; Partzsch, Dieter: Die Siedlungsstruktur und das Netz der zentralen Orte, in: Informationsbriefe für Raumordnung, 1966, S. 11.

2) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 23.

Der Regionalverband soll eine Kombination der Elemente des Ruhrsiedlungsverbandes und des Verbandes Großraum Hannover mit den Gedanken von Hettlage und Zimmerer sein.[1)]

Dieser Verband wäre eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts mit den kreisfreien Städten und Landkreisen, möglichst auch kreisangehörigen Gemeinden, als seinen Gliedern.[2)]

Die Aufgaben des Regionalverbandes können seinem großflächigen Charakter entsprechend nur überörtlicher Art sein.
Im einzelnen handelt es sich zunächst um solche Aufgaben, die der Regionalplanung unmittelbar akzessorisch sind.
Dazu gehören vor allen Dingen Maßnahmen der Bodenvorratspolitik, der Flächensicherung und entwicklungsbestimmte Vorkehrungen.[3)] Dazu kommen kommunalpolitische Aufgaben wie Nahverkehrsbedienung, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser, Schulwesen, Kulturförderung, Krankenhauswesen, Abwässer- und Müllbeseitigung und Industrieansiedlung.[4)]

Es ist nicht richtig, den Regionalverband als eine Art weiterentwickelten Zweckverband aufzufassen.
Er ist etwas anderes als ein Zweckverband, auch etwas anderes als ein Mehrzweckverband.[5)]

---

1) Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, a.a.O., S. 56.
2) Vgl. ebenda S. 56.
3) Vgl. ebenda S. 57.
4) Vgl. ebenda S. 57.
5) Vgl. ebenda S. 58.

(2) Gebietskörperschaftliche Lösungen

Einleitende Bemerkungen

Die Stadt-Landkreis-Modelle lassen sich nach ihrer Konzeption in zwei verschiedene Typen einteilen.

Die einen - der Stadt-Landkreis nach Strölin und der Industriekreis nach Klüber - sind übliche Landkreise mit einer Sonderstellung der Kernstadt, die anderen - der erweiterte Stadtkreis und die Stadtunion nach Krebsbach - sind besondere Stadt-Kreise mit eindeutiger Hegemonie der Kernstadt.[1)]

(a) Stadtkreis

Diese Rechtsform wurde von Strölin und Blaum entwickelt.[2)] Beim Stadtkreis schließen sich eine kreisfreie Stadt und die kreisangehörigen Nachbargemeinden ihres Einflußgebietes zu einer neuen Körperschaft zusammen.

Dazu müßten die rechtlich selbständig bleibenden Gemeinden aus dem bisherigen Landkreis ausgegliedert werden. Die Behörden der kreisfreien Stadt übernehmen gegenüber diesen Gemeinden die Aufgaben der Kreisverwaltung.[3)]

Nach den Vorstellungen des Deutschen Städtetages sollte

---

1) Siehe Frank, Harro: Der Umlandkreis, a.a.O., S. 19 f.
2) Strölin: Raumprobleme im Bereich der Großstadt, unveröffentlichte Denkschrift aus dem Jahre 1941, zitiert bei Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, a.a.O., S. 36; Blaum, Kurt: Die Stadtlandschaft, in: RVBL, 1941, S. 669 - 674, hier S. 673 f.
3) Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände, a.a.O., S. 575; Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit, a.a.O., S. 154.

der Stadtkreis im § 15 des Musterentwurfs einer deutschen Gemeindeordnung von 1947 seinen Niederschlag finden.[1)]
Der § 15 war als Sondervorschrift für Großstädte gedacht, die in ihrem Einzugsbereich den Hauptteil der Lasten in Verkehr und Versorgung des Umlandbereichs tragen und daraus einen Anspruch auf Bestimmung der Entwicklung und Erschließung ableiten.

Die in den Stadtkreis eingegliederten Gemeinden stehen einem überlegenen Partner gegenüber.
Es wird den Umlandgemeinden schwerfallen, eine ausreichende Vertretung ihrer Interessen zu finden. Die sich weiter verstärkende Ausrichtung auf die zentrale Stadt birgt die Tendenz zur völligen Aufhebung der Selbständigkeit und als Folge, die Eingemeindung, in sich.

Eine echte zwischengemeindliche Zusammenarbeit wird unter diesen Umständen kaum zu erwarten sein. Es wird zwar eine weitgehende Deckung von Verwaltungs-, Lebens- und Wirtschaftsräumen erreicht, die Lösung dient aber ausschließlich der Stadt und ihren Interessen. Die Bedürfnisse des Rest-Landkreises bleiben völlig unberücksichtigt.
Wirtschaftlich leistungsfähige Gemeinden im Stadt-Umland werden dem Landkreis entzogen. Der Landkreis ist ohne diese Gemeinden kaum lebensfähig.

Das Modell des Stadtkreises wurde vom hessischen Städtetag zur Ordnung des Frankfurter Raumes aufgegriffen.[2)]

---

1) Deutscher Gemeindetag: Musterentwurf einer deutschen Gemeindeordnung, Schriftenreihe des deutschen Gemeindetags, Heft 1, 1947.
2) Hessischer Städtetag: Stellungnahme des hessischen Städtetages zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Hessen, Frankfurt 1971.

Der hessische Städtetag sieht den Stadtkreis als Alternative zum Umlandverband oder Mehrzweckverband an.

Die wesentlichen Merkmale des Vorschlags sind:[1)]

Die im Verflechtungsbereich der kreisfreien Städte liegenden kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind durch Zusammenschlüsse entscheidend zu vergrößern. Gleichzeitig ist zu überprüfen, inwieweit bestehende Vororte kreisfreier Städte, deren Integrationswert hinsichtlich der kreisfreien Stadt nur sehr gering ist, als eigenständige Selbstverwaltungskörperschaften zusammengefaßt werden können.

Die kreisfreie Stadt, bzw. der Kernbereich, die Umlandstädte und -gemeinden haben eigene Parlamente, eigene Verwaltung und eigene Finanzhoheit.
Die Stadt als Kernbereich sowie die neu entstehenden Umlandstädte und Gemeinden bilden gemeinsam den Stadtkreis. Die zu erledigenden Sachbereiche werden diesem übertragen.

Oberstes Organ des Stadtkreises ist der Stadtkreistag, der von allen Stadtkreisangehörigen gewählt wird. Exekutivorgan ist der von dem Stadtrat zu wählende Magistrat des Stadtkreises.

Der Finanzbedarf des Stadtkreises wird durch Umlagen der kreisfreien Stadt und der stadtkreisangehörigen Städte und Gemeinden gedeckt.

---

1) Hessischer Städtetag: Stellungnahme zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Hessen, a.a.O.

Nach Ansicht des hessischen Städtetages hat diese Form folgende Vorteile:

Der Stadtkreis als Verwaltungsträger unterliegt der Kontrolle einer unmittelbar von den Bürgern gewählten Vertretung.
Die Verwaltung bleibt überschaubar.
Neben Gemeinde- und Kreisebene besteht keine weitere Verwaltungsebene.
Sonderformen interkommunaler Zusammenarbeit bleiben erspart, die Verwaltung wird dadurch einfacher und weniger aufwendig.
Die kreisangehörigen Städte sind nur einem Verband zugeordnet, nämlich dem Stadtkreis.

Sowohl für den ländlichen Bereich (Landkreis), wie auch für Verdichtungsräume ergibt sich ein einheitlicher Verwaltungsaufbau.
Der Oberbürgermeister der Kernstadt würde die Funktionen eines Landrats für die umliegenden Gemeinden übernehmen.

Nachteilige Folgen für die Umlandgemeinden können sein:

Die betroffenen Gemeinden würden stark in den Einflußbereich der mehr oder weniger beherrschenden Stadt geraten.[1)]
Die Entwicklung der Umlandgemeinden würde durch die Ausstrahlung der andersartigen Struktur der Stadt in Frage gestellt.
Offen bleibt auch hierbei die Frage, wo und wann die wirtschaftliche Expansion des Kernraums einmal stehen bleibt.

1) Thrum: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Die Gemeinde, Bad Godesberg 1960, S. 93 - 97, hier S. 96.

(b) Stadt-Landkreis

Nach dem von Strölin im Jahre 1941 konzipierten Modell[1] sollen die kreisfreie Stadt und der umgebende Landkreis mit eigener Rechtspersönlichkeit, eigenem Vermögen und Haushalt ihre gegenseitige Selbständigkeit behalten, aber im Wege einer Realunion mit einer gemeinsamen Verwaltungsspitze ausgestattet werden.

Die Ämter des Oberbürgermeisters und des Landrats werden in einem Amtsträger vereinigt.
Stadt und Landkreis erledigen und finanzieren weiterhin ihre jeweiligen regulären Aufgaben selbst.
Nur die Raumordnung des Umlandes soll vom Landkreis allein durchgeführt werden.

Der Vorschlag einer Stadt-Landkreis-Lösung schaltet die sich beim Stadtkreis ergebenden Bedenken, daß unter Umständen ein lebensunfähiger und erheblich geschwächter Landkreis übrigbleibt, aus.[2]

(c) Erweiterter Stadtkreis

Der erweiterte Stadtkreis stellt eine Fortentwicklung des Stadt-Landkreises dar.[3]
Diese Form ist als Minderheitsgutachten zur Neugliederung von Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen worden.[4]

1) Strölin: Raumprobleme im Bereich der Großstadt, a.a.O.
2) Rhein, Hans-Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung, a.a.O., S. 51.
3) Ebenda S. 51.
4) Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt B, Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Siegburg 1968.

In diesem Gutachten wird die gesetzlich institutionalisierte Verflechtung von Kreis- und Stadtorganen übernommen.
Unterschiede ergeben sich in Art der Wahl und Organisation. Der Stadtkreis erhält einen Kreistag, der von Stadt- und Kreisbevölkerung gemeinsam gewählt werden soll.
Die Kreistagsmitglieder können auch Mitglieder in den Gemeinderäten sein.
Kreis und Kernstadt haben eine gemeinsame Verwaltung. Auf Grund ihrer Leistungsfähigkeit soll die Stadtverwaltung die Kreisangelegenheiten mit erledigen.

Um eine Beeinträchtigung der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den kreisangehörigen Gemeinden zu verhindern, soll nicht der Oberkreisdirektor, der ja gleichzeitig Oberbürgermeister ist, die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden ausüben, sondern die nächsthöhere Instanz, der Regierungspräsident.

(d) Industriekreis

Der Industriekreis stellt seiner Struktur nach eine Stadt-Landkreis-Lösung dar.
Klüber[1)], der das Modell entwickelt hat, geht davon aus, daß die kommunalen Grenzen unverändert bleiben, insbesondere keine Eingemeindungen vorgenommen werden.
Auch sollen keine zusätzlichen Behörden oder Körperschaften errichtet werden.

Ziel ist eine einheitliche Planung im größeren Raum. Die eine kreisfreie Industriestadt umgebenden Landkreise

1) Klüber, Hans: Industriekreise, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1953, S. 117 - 118.

sollen ganz oder teilweise zu einem Industriekreis zusammengefaßt werden.
Die Gemeinden im Umland und in gewissem Umfang auch die zentrale Stadt behalten ihre Selbständigkeit. Gemeinsam bilden sie den Industriekreis mit Kreistag und Kreisausschuß.
Die Industriestadt behält daneben ihre Stadtverordnetenversammlung. Die Spitzen der Stadt und des Kreises sollen in Personalunion zusammengefaßt werden.

Überörtliche Planungen, Erschließung und Versorgung, Festsetzung von Grundsteuersätzen, Einrichtungen wie z. B. Krankenhäuser, Schulen sollen dem Industriekreis als Aufgabengebiet übertragen werden.

Dieses Modell hat nach Klüber den Vorteil, daß die zwangsläufigen Gegensätze zwischen Großstadt und Umland entfallen.
Die kommunale Selbständigkeit bleibt bei Schaffung eines einheitlichen Industriegebiets mit einheitlicher Zielsetzung erhalten.
Das Wohl der Bevölkerung wird dadurch gesteigert, Eingemeindungskämpfe und Ressentiments entfielen.[1)]

Diesen positiven Annahmen stehen Nachteile gegenüber:

Die Funktion des Industriekreises soll in der koordinierenden und lastenausgleichenden Tätigkeit liegen.[2)]
Der Vorteil der Stadt, nicht aber die Hilfe für die Gemeinden, steht im Vordergrund.

---

1) Klüber, Hans: Industriekreise, a.a.O., S. 117 f.
2) Donhauser, Peter: Formen und Möglichkeiten gemeindlicher Zusammenarbeit, a.a.O., S. 140.

Die Bedürfnisse des Landkreises bleiben unberücksichtigt.
Klübers Ansicht, daß Eingemeindungskämpfe vermieden werden, ändert nichts daran, daß die Voraussetzung für den Industriekreis eine eingemeindungsreife Situation ist.

(e) Stadtunion

Während der zweiten fliegenden Pressekonferenz des Deutschen Städtetages hat Krebsbach[1] einen dem Industriekreis sehr ähnlichen Vorschlag gemacht.

Die Stadtunion soll als neue Gebietskörperschaft errichtet werden.
Sie hat primäre Zuständigkeiten und eigene Willensbildung.
Die Gemeinden behalten eine gesicherte Teilzuständigkeit, eigene Behörden und eigene Verwaltung.

> Die Stadtunion soll "die Nachteile vertraglicher Vereinbarungen über die gesamte Erfüllung von Einzelaufgaben vermeiden, andererseits aber die Gebietshoheit und die damit verbundenen Verwaltungsbefugnisse der sich vereinigenden Gemeinden in einem bestimmten Umfang bestehen lassen."[2]

Sie ist als kommunalrechtlicher Überbau der von Boustedt

1) Krebsbach, August: Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Heft 8 der neuen Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, 1962, S. 69 - 80, hier S. 75 f.
2) Vgl. ebenda S. 75.

allein nach planerischen Gesichtspunkten konzipierten Stadtregion gedacht.[1] Der Vorschlag wurde zu keinem konkreten Modell ausgearbeitet.

(f) Regionalstadt und Regionalkreis

In organisatorischer Hinsicht beschränkt der durch Art. 28 GG vorgeschriebene Typenzwang die Gestaltungsfreiheit bei der Einführung neuer Kommunalverfassungsmodelle.[2]

Das Regionalstadtmodell darf daher entweder nur eine Gemeinde (Stadt) oder ein Kreis sein, nicht jedoch ein gemischtes oder ein völlig anders geartetes Gebilde.

Wird die Regionalstadt als Gemeinde mit Bezirken (unselbständige Untereinheiten ohne Selbstverwaltungsrecht) aufgebaut, so läuft dies regelmäßig auf Bildung einer großen Einheitsgemeinde hinaus.

Wird die Regionalstadt als Kreis ausgeschaltet, so soll der planerisch entwickelte Begriff der Region als Kriterium für die Ziehung der Kreisgrenze dienen. Zur Abgrenzung der verschiedenen Tatbestände soll für den Fall einer Stadt mit Bezirken der Begriff Regionalstadt, für die Kreisform der Begriff Regionalkreis gewählt werden.

Der erste Fall, die Regionalstadt als große Einheitsgemeinde mit Bezirken, findet sich in den Vorschlägen der

1) Haarmann, Wennemar: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung?, in: DVBL, 1964, S. 722 - 736, hier S. 725.
2) Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsprobleme im Stadtumlandbereich, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen, 1966, S. 72 - 75.

Stadt Hannover und auch der Stadt Frankfurt zur Ordnung ihrer Umlandbereiche.[1)]

Der Vorschlag der Bildung eines Regionalkreises war die Antwort des Landkreises Hannover[2)] auf die wiederholten Forderungen der Stadt Hannover nach Eingemeindung einiger Randgemeinden.
Der Regionalkreis sollte den bestehenden Verband Großraum Hannover ablösen und dessen Verbandsgebiet umfassen.
Alle bisherigen Kreisgrenzen sollten aufgelöst, der gesamte Raum zu einem Landkreis zusammengeschlossen und in Bezirke gegliedert werden.
Bei der Aufhebung der Verwaltungsgrenzen sollte auch die Stadt Hannover aufgeteilt werden und nur der Citybereich als Mittelpunkt der neuen Ordnung bestehen bleiben. Um diesen Kern wären vier Städte gegliedert, die einige bisher nicht das Stadtgebiet umfassende Randbereiche in sich aufnähmen. Es schlössen sich acht weitere Bezirksstädte der äußeren Randzone an.

Von den Modellen der Stadt und des Stadt- und Landkreises unterscheidet sich dieser Vorschlag dadurch, daß der eigentliche Schwerpunkt der Verwaltung nicht bei der Stadt und ihrer Verwaltung liegt, sondern daß der neue Landkreis eindeutig die führende Rolle ausübt.

---

1) Möller, Walter: Ein Beitrag zur Diskussion Regionalstadt Frankfurt, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1971; Stadt Hannover (Hrsg.): Regionalstadt Hannover, Hannover 1968.
2) Landkreis Hannover: Studie über eine Regionalstadt Hannover, Kurzfassung von Ergebnissen einer Arbeitsgruppe Regionalstadt beim Landkreis Hannover, herausgegeben im Selbstverlag des Landkreises Hannover 1968.

In den Bezirken sollen gewählte Bezirksräte, Bezirksausschüsse und Bezirksdirektoren in beschränktem Umfange Aufgaben wahrnehmen.

Zu den Aufgaben des Regionalkreises soll grundsätzlich die gesamte regionale Interessenabstimmung gehören. Der Regionalkreis soll sicherstellen, daß eine einheitliche Planung vorgenommen wird, gezielte Entwicklungsmaßnahmen, insbesondere Flächennutzungspläne, Bodenvorratswirtschaft, Wirtschaftsförderung, Wohnungsbauförderung, Förderung des Verkehrswesens, Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwässerbeseitigung, Landespflege und kulturelle Förderung durchgeführt werden.
Der Regionalkreis soll Träger von Einrichtungen sein, die überörtliche Bedeutung haben oder deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltung und die Finanzkraft der Bezirke übersteigen würde.
Zahl und Art der Aufgaben decken sich weitgehend mit den Vorschlägen zur Lösung der Probleme in Frankfurt und Hannover.

Kritik wurde vor allem von Seiten der Großstadt Hannover gegen das Modell des Regionalkreises vorgebracht, da es durch Aufteilung der Kernstadt in mehrere Bezirke die leistungsfähige Großverwaltung zerschlagen würde.[1)]

Die niedersächsische Sachverständigenkommission hat den Vorschlag einer Regionalstadt abgelehnt.[2)]

---

1) Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Modelle zur Lösung der Stadt-Umland Frage, in: Eildienst Landkreistag NRW, 1969, S. 261 - 266, hier S. 265.
2) Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Jahresbericht 1969, Hrsg.: Minister des Inneren, Hannover 1969, S. 177 - 179.

4. Konzept einer KNA für Lösungsvorschläge zum Stadt-Umland-Problem

Einleitende Bemerkungen

Hier kann und soll keine vollständige KNA zur Überprüfung der Leistungsfähigkeit alternativer Lösungsvorschläge gegeben werden, an deren Ende eine Entscheidung zugunsten der einen oder anderen Organisationsform steht. Empirische Untersuchungen und Arbeiten über Verwaltungsstrukturen im Stadt-Umland, die sich in Art einer KNA mit den ökonomischen Auswirkungen in Form von Kosten und Nutzen beschäftigten, sind nicht vorhanden.
Deshalb soll in dieser Arbeit, wenn auch keine empirische Fundierung vorgenommen wird, der Untersuchungsbereich für weitere Arbeiten in methodischer und ablauforganisatorischer Weise vorbereitet werden.
Bei dieser Arbeit wird nicht von Berechnungen optimaler Einzugsgebiete von Verwaltungseinrichtungen, wie sie von Wagener[1)] vorgelegt wurden, ausgegangen, und Lösungsvorschläge nicht an diesen Forderungen in Art einer Nutzwertanalyse gemessen.
Vielmehr werden zwei Lösungsvorschläge herausgegriffen und in ihren Kosten- und Nutzenwirkungen untersucht. Dieser Vergleich vollzieht sich global, d.h. es wird nicht ermittelt, welche Effekte zusätzlich zur bestehenden Verwaltungsstruktur zu erwarten sind, sondern die Gesamtkosten und der Gesamtnutzen werden ermittelt. Bei diesem Ansatz entfällt der "with and without Vergleich".

---

1) Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, a.a.O.

Daß die bestehende Verwaltungsstruktur als Alternative nicht in die Analyse einbezogen werden braucht, begründet die allgemein vorherrschende Ansicht, daß die bestehenden Strukturen nicht zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben ausreichen.

Da keine Überprüfung der Lösungsvorschläge an Optimalvorstellungen erfolgt, wird in dieser Arbeit von den Regelungen der Vorschläge, insbesondere was die Aufgabenverteilung und die Art der äußeren räumlichen Abgrenzung und inneren Gliederung angeht, ausgegangen.

Die Funktionsverteilung und die Art der vorgenommenen räumlichen Gliederung schlagen sich in den Kosten- und Nutzengrößen nieder.
Das Ergebnis einer solchen Analyse kann es nur sein, Angaben über die Vorteilhaftigkeit von Alternativen zueinander, nicht aber in Bezug auf Optimalvorstellungen zu machen.

Eine "bessere" Alternative kann existieren und bei den untersuchten Formen kann eine Veränderung z.B. der räumlichen Grenzen oder Aufgabenkataloge zu höherem Nettonutzen führen.

a. Auswahl von Umlandverband und Stadtkreis

Die obige Darstellung alternativer Formen interkommunaler Zusammenarbeit zeigte, daß sich für eine Vielzahl der Formen aus ihrer Organisationsstruktur und den übertragbaren Kompetenzen Beschränkungen ergaben, die eine

Anwendung auf das Stadt-Umland allein aus rechtlichen Überlegungen ausschlossen.

Auf Grund der Diskussionsbeiträge und der zum Teil schon verabschiedeten Gesetzentwürfe bieten sich fünf Lösungsvorschläge an:

Der Nachbarschaftsverband
Der Umlandverband
Der Verband Großraum Hannover
Der Stadtkreis
Die Regionalstadt

Die ersten drei Formen beruhen mehr oder weniger auf dem Zweckverbandsgesetz in Art eines Mehrzweckpflichtverbandes.
Der Nachbarschaftsverband ist ein echter Kommunalverband, was sich an der indirekten Wahl seiner Mitglieder durch die beteiligten Kommunen zeigt.
Für den Verband Großraum Hannover ist die direkte Wahl seiner Mitglieder vorgesehen und auch beim Umlandverband Frankfurt wurde in der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes die Direktwahl eingeführt.

Das Stadtkreismodell und die Regionalstadt treten wegen ihrer Gebietskörperschaftlichkeit aus dem Verbandsrahmen heraus und sollen keine Zusatz- sondern Ersatzfunktion im Verwaltungsgefüge haben.

Für die Untersuchung dieser Arbeit können der Nachbarschaftsverband wegen seiner fragmentarischen Ausformung und die Regionalstadt wegen ihrer politischen Undurchsetzbarkeit ausgeschieden werden.

Im folgenden soll der Umlandverband Frankfurt mit dem Stadtkreismodell verglichen werden.
Dieser Vergleich bietet sich an, da beide Lösungen sich auf den gleichen Raum beziehen und ihre institutionellen und organisatorischen Strukturen ausreichend differieren.

Eine KNA für den Umlandverband Frankfurt, der am 1.1.1975 gebildet wurde, erscheint auch deshalb sinnvoll, weil, wie aus den Beratungsmaterialien des Hessischen Landtages zu entnehmen ist[1)], der Verband einen vorübergehenden Charakter haben soll.
Eine KNA erübrigt sich nach der gesetzlichen Verabschiedung daher nicht, sondern kann bei einer Fortentwicklung (in Richtung einer endgültigen gebietskörperschaftlichen Lösung) des Umlandverbandes nützlich sein.

b. Gegenüberstellung der Aufgabenkataloge

Für die Ermittlung der Kosten und Nutzen sind neben den Veränderungen in der Organisation des Verwaltungsgefüges die Funktionsverteilung auf die jeweiligen Verwaltungseinheiten maßgebend.
Daher sollen im folgenden die Aufgabenkataloge verglichen werden:

Aufgaben des Umlandverbandes

1. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes
2. Bodenbevorratung
3. Aufstellung eines Generalverkehrsplanes

1) Hessischer Landtag: Stenographischer Bericht 7/92, Wiesbaden 29.5.74, S. 4935, 4948.

4. Mitwirkung bei der Planung des öffentlichen Nahverkehrs und Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger
5. Die Abstimmung der energiewirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder
6. Die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser für die Verbandsmitglieder, die überörtliche Abwasserbeseitigung sowie Errichtung, Erhaltung und der Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen
7. Die Abstimmung der überörtlichen Aufgaben des Umweltschutzes, Aufstellung von Landschaftsplänen
8. Die Standortberatung und Standortwerbung auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung
9. Die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung überörtlicher Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren
10. Die Abstimmung der Interessen der kommunalen Krankenhausträger zur Sicherung und Verbesserung der Krankenhausversorgung
11. Die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Schlachthöfen

Aufgaben eines Stadtkreises

1. Sonderschulen
2. Berufsbildende Schulen
3. Theater
4. Museen mit überörtlichen bzw. überregionalen Sammlungen von entsprechender Bedeutung
5. Gesundheitswesen
6. Überörtliche Sport- und Freizeitzentren
7. Investitionen im Sozialbereich mit Ausnahme der Kindertagesstätten
8. Ausgleichsamt
9. Aufstellung von Flächennutzungsplänen (besonderer Hinweis auf Vorschriften des Bundesbaugesetzes)
10. Verkehrsplanung, soweit von überörtlicher Bedeutung
11. Wohnungsbauförderung
12. Straßen- und Brückenbau, soweit von überörtlicher Bedeutung
13. Zentrale Anlagen für Abwasserbeseitigung und Abwasserreinigung
14. Wasserbau
15. Müllbeseitigungsanlagen
16. Schlachthof
17. Großmarkt
18. Hafen
19. Wirtschaftsförderung
20. Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen
21. Versorgungs- und Verkehrsbetriebe
    Elektrizität
    Wasser
    Gas
    Nahverkehr

Ein Vergleich zeigt, daß der Aufgabenkatalog des Stadtkreises alle Aufgaben des Umlandverbandes umfaßt, der Stadtkreis darüber hinaus die Aufgaben Nr. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 11, 12, 17, 18, 20 erhalten soll.

Die unterschiedliche Funktionsbreite beider Lösungsvorschläge muß bei der Ermittlung von Kosten und Nutzen berücksichtigt werden.

Wichtig für die Ermittlung von Kosten und Nutzen ist weiterhin der Umfang der Kompetenzen, der bei der Erfüllung der jeweiligen Aufgabe zugestanden wird.

Dem Umlandverband obliegen als Vollkompetenz die Planung der Flächennutzung nach § 5 Bundesbaugesetz, die Bodenbevorratung, die Aufstellung eines Generalverkehrsplanes, die Wasserbeschaffung und überörtliche Abwasserbeseitigung sowie die Trägerschaft über Abfallbeseitigungsanlagen und zentrale Deponien, überörtliche Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren und überkommunale Krankenhäuser.
Allen übrigen Aufgabenbereichen des § 20 kommt eine Steuerungsfunktion zu. Der Umlandverband besitzt also eine Vollkompetenz für die Aufgaben Nr. 1, 2, 3, 6, 9 und 10 des oben aufgeführten Aufgabenkatalogs.

Die Unterscheidung ist wichtig, da sich daraus Wirkungen für die Nutzenbewertung der einzelnen Maßnahmen ergeben. Besteht z. B. keine Bindungswirkung für die angeschlossenen Kommunen, so steht es diesen frei, sich an einen Plan zu halten oder andere Planungen und Maßnahmen durchzuführen. Ist letzteres der Fall, hat dies direkte Auswirkungen für die Ermittlung der Nutzenhöhe der jeweiligen Planungsmaßnahme des Umlandverbandes.

Stadt IX: Dudenhofen, Hainhausen, Jügesheim, Nieder-Roden, Rembrücken, Weiskirchen

X: Dietzenbach, Heusenstamm, Ober-Roden, Urberach

XI: Buchschlag, Dreieichenhain, Egelsbach, Götzenhain, Langen, Offenthal, Sprendlingen

XII: Kelsterbach, Mörfelden, Walldorf, Zeppelinheim, Ffm.-Goldstein, Ffm.-Sachsenhausen Flughafen, Ffm.-Schwanheim

XIII: Ffm.-Höchst, Ffm.-Nied, Ffm.-Sindlingen, Ffm.-Sossenheim, Ffm.-Unterliederbach, Ffm.-Zeilsheim

XIV: Offenbach

XV: Frankfurt, Neu-Isenburg

Nur im Südwesten verläuft die Stadtkreisgrenze nicht deckungsgleich mit Gemeindegrenzen, sondern schneidet Teile der Gemarkungen von Rüsselsheim und Raunheim an, um den Flughafen Frankfurt und seine unmittelbare Umgebung vollständig in den Stadtkreis Frankfurt einzubeziehen.[1] Der Stadtkreis Frankfurt umfaßt neben den vollständigen Gebieten der Städte Frankfurt und Offenbach sowie des Obertaunuskreises Teile der Kreise Main-Taunus, Friedberg, Hanau, Offenbach, Dieburg und Groß Gerau.

Der Stadtkreis Frankfurt wird demnach 15 Stadteinheiten umfassen. Davon sind die Stadteinheiten XIV Offenbach und XV Frankfurt als Kernbereich zu betrachten.
Die Einwohnerzahl der übrigen 13 zum Stadtkreis gehörenden Umlandstädte liegt nach den Zahlen zum 31.12.1969

1) Arbeitsgruppe "Kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform": Der Stadtkreis, a.a.O., S. 14.

zwischen 30.216 und 80.809 Einwohnern und beträgt im Durchschnitt etwa 60.000 Einwohner je Stadteinheit.[1)]

Bei der inneren Abgrenzung des Stadtkreisgebietes wurden die zentralörtliche Gliederung sowie die Verflechtungsbereiche aus der regionalen Raumordnung weitestgehend beachtet.[2)] Die Grenzen der Stadteinheiten folgen entweder den Grenzen der Verflechtungsbereiche oder fassen mehrere Verflechtungsbereiche in einer Stadteinheit zusammen. Nur in ganz wenigen Ausnahmen werden raumordnerische Verflechtungsbereiche durch die Grenzen von Stadteinheiten angeschnitten.[3)]

Ein Vergleich von Abbildung 1 und 2 zeigt, daß räumlich die äußeren Grenzen sich nicht decken.
Das Verbandsgebiet geht über die Grenzen des Stadtkreises hinaus und umfaßt im Norden zusätzlich den Kreis Hochtaunus, im Westen die Gemeinde Bremthal, im Südosten die Gemeinden Hainstadt, Klein-Krotzenburg, Froschhausen, Seligenstadt, Klein-Welzheim, Zellhausen und Mainflingen.

Diese fehlende Deckungsgleichheit der Räume erfordert Korrekturen bei der Kosten- und Nutzenermittlung.
Da der Umlandverband ein größeres Gebiet betreut und eine KNA sich auch auf Neugliederungsmaßnahmen auf Gemeinde- und Kreisebene erstrecken muß, sind die Kosten- und Nutzenwerte der außerhalb des Stadtkreisgebietes gebliebenen Gemeinden und Kreise zu ermitteln und dem Stadtkreis zuzurechnen.

---

1) Arbeitsgruppe "Kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform": Der Stadtkreis, a.a.O., S. 18.
2) Ebenda S. 18.
3) Ebenda S. 18.

d. Kosten der Errichtung und Unterhaltung der neuen kommunalen Verwaltungsstruktur

Einleitende Bemerkungen

Die beiden hier zu untersuchenden Modelle zur Lösung des Stadt-Umland-Problems sind in ihrer Grundstruktur so verschieden, daß es nicht genügt, nur die Kosten der jeweiligen Organisationsform zu erfassen.

Vielmehr müssen beide Modelle im Rahmen der gesamten kommunalen Neugliederung des Raumes Frankfurt/Offenbach gesehen werden.
So sind zum Umlandverbandsmodell auch die Kosten der Gemeinde- und Kreisneugliederung der Städte Frankfurt und Offenbach, der Landkreise Hochtaunus, Offenbach, Wetterau, Main-Taunus und Main-Kinzig zu rechnen.

Für das Stadtkreismodell sind nicht nur die Kosten für den neuen Stadtkreis, sondern auch die der 15 neuzubildenden Städte zu ermitteln.

(1) Kosten des Umlandverbandsmodells

Die Landesregierung von Hessen schreibt zu ihrem Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes:[1)]

> "Aus der Durchführung des Gesetzes entstehen dem Land keine besonderen Kosten.
> Die Höhe der den verbandsangehörigen Landkreisen und Gemeinden erwachsenden Mehrkosten können auch nicht annähernd geschätzt werden. Sie hängen in erster Linie von Entscheidungen der Organe der beteiligten

1) Hessischer Landtag: Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt, Drucksache 7/5321 vom 20.5.1974, S. 1.

Gebietskörperschaften und des Verbandes ab, deren Auswirkungen besonders unter Berücksichtigung erwarteter Einsparungen, Verbesserungen und Leistungssteigerungen - soweit sie sich überhaupt quantifizieren lassen - erst nach längerem Zeitraum erkennbar werden."

Mit dieser Äußerung wird jeder Diskussion über die Kosten des Gesetzes und die finanziellen Auswirkungen des Lösungsvorschlages der Boden entzogen.
Sicherlich wird, was bei "Verwaltungsstrukturen" und "Verwaltungsleistungen" zu erwarten ist, die Erfassung und Bewertung von Kosten- und vor allem Nutzengrößen große Schwierigkeiten bereiten. Es verwundert aber, daß die einfachsten Überlegungen über Personal- und Ausstattungskosten des Umlandverbandes fehlen.
Wenigstens diese Kosten des Umlandverbandes hätten ermittelt werden müssen, um zu zeigen, welche finanziellen Belastungen für die Verbandsmitglieder zu erwarten sind. Auch dürfte es nicht schwierig sein, die Wirkungen einer Aufgabenverlagerung auf den Umlandverband abzuschätzen.

Über die Finanzierung des Umlandverbandes wird im Gesetz allgemein gesagt, daß er auf Beiträge, Gebühren und hauptsächlich Umlagen angewiesen ist, wobei letztere von den kreisfreien Städten und Landkreisen erhoben werden. Die Landkreise können ihre Ausgaben für den Umlandverband auf die angeschlossenen Gemeinden umlegen.

Konkrete finanzielle Aussagen macht der Gesetzentwurf nicht, es wird vielmehr auf das Finanzausgleichsgesetz verwiesen. Dadurch fällt es den Gemeinden als Hauptbetroffenen schwer zu berechnen, was in der Kreisumlage der Umlandverbandsanteil ist. Durch eine Regelung im Finanzausgleichsgesetz wird die Transparenz der finanziellen Belastungen weiter verringert.

(a) Kosten der Städte, Gemeinden und Kreise

Die Landesregierung hat für den Raum des Umlandverbandes Frankfurt eine Neugliederung der Gemeinden und Kreise durchgeführt und die Gesetze sind entweder schon in Kraft oder treten am 1.1.1977 in Kraft.[1)]

Durch Eingliederung oder Zusammenschluß wurde eine teilweise erhebliche Vergrößerung von Städten und Gemeinden vorgenommen und eine Maßstabsvergrößerung der Kreise durchgeführt.
Der Gesamtraum ist folgendermaßen umgegliedert:

I. Frankfurt
In die Stadt Frankfurt wurden die Gemeinden Kalbach, Bergen-Enkheim, Harheim, Nieder-Erlenbach, Nieder-Eschbach und Teile von Zeppelinheim, Oberursel, Steinbach, Kelsterbach, Raunheim, Rüsselsheim und Walldorf eingegliedert.

II. Offenbach gliederte ein: Teile von Neu-Isenburg

III. Hochtaunuskreis
Der Hochtaunuskreis entstand aus den bisherigen Kreisen Obertaunus und Usingen. Neuer Sitz der Kreisverwaltung wurde Bad Homburg v.d.H. (bisher Bad Homburg und Usingen).
Für Weilrod, Usingen, Wehrhahn, Schmitten, Grävenwiesbach und Neu-Ansbach hat sich der Sitz der Kreisverwaltung geändert.

1) Es sollen nur die Neugliederungsgesetze nach 1972 betrachtet werden. Die Gesetze für die einzelnen Kreise sind: Hochtaunus GVBL I 1972 S. 227
Wetterau GVBL I 1972 S. 230
Main-Kinzig GVBL I 1974 S. 14
Main-Taunus GVBL I 1974 S. 30
Offenbach GVBL I 1974 S. 316

Die Gemeinden des Hochtaunuskreises sind:

1. Weilrod entstand durch Zusammenschluß von: Emmershausen, Niederlauken, Oberlauken, Rod a.d. Weil, Weilnau, Hasselbach und Teilen von Grävenwiesbach und Treisberg
2. Usingen gliederte ein: Eschbach, Merzhausen, Wilhelmsdorf
3. Wehrheim gliederte ein: Oberhain
4. Schmitten entstand durch Zusammenschluß von: Arnoldshain, Dorfweil, Schmitten, Treisberg und Reifenberg
5. Königsstein gliederte ein: Falkenstein, Mammolshain und Teile von Altenhain
6. Oberursel gliederte ein: Teile von Bad Homburg, Steinbach, Harheim, Bad Vilbel
7. Steinbach a.Ts. gliederte ein: Teile von Oberursel
8. Bad Homburg gliederte ein: Ober-Erlenbach und Teile von Nieder-Eschbach
9. Friedrichsdorf entstand durch Zusammenschluß von: Friedrichsdorf, Köppern, Seulberg, Burgholzhausen und Teilen von Ober-Erlenbach, Nieder-Erlenbach, Petterweil
10. Glashütten gliederte ein: Schloßborn
11. Grävenwiesbach blieb unverändert
12. Neu-Ansbach blieb unverändert
13. Kronberg blieb unverändert

Für die Kostenerfassung der Gemeinde- und Kreisneugliederung ist weiterhin bedeutsam, daß aus folgenden anderen Landkreisen Gemeinden in den Hochtaunuskreis eingegliedert wurden:

Aus dem Landkreis Limburg die Gemeinde Hasselbach, aus dem Landkreis Friedberg die Gemarkungen Harheim, Massenheim, Nieder-Eschbach, Burgholzhausen, Ober-Erlenbach, Nieder-Erlenbach und Petterweil, aus dem Main-Taunus-Kreis die Gemeinden Reifenberg und Altenhain.

IV. Main-Taunus-Kreis

Sitz der Kreisverwaltung ist Frankfurt am Main - Stadtteil Höchst.

Die Gemeinden des Main-Taunus-Kreises sind:

1. Hofheim (Taunus) gliederte ein: Wallau, Wildsachsen und Teile von Eppstein
2. Kriftel gliederte ein: Teile von Hattersheim
3. Kelkheim entstand durch Zusammenschluß von: Fischbach, Rossert und Kelkheim und Teilen von Bad Soden a.Ts. und Kriftel
4. Bad Soden (Taunus) entstand durch Zusammenschluß von: Altenhain, Neuenhain, Bad Soden und Teilen von Kelkheim
5. Hattersheim gliederte ein: Teile von Kriftel
6. Eppstein entstand durch Zusammenschluß von: Bremthal, Eppstein, Ehlhalten und Vockenhausen und Teilen von Hofheim (Taunus)
7. Hochheim gliederte ein: Massenheim und Teile von Delkenheim
8. Sulzbach (Taunus) blieb unverändert
9. Liederbach blieb unverändert
10. Schwalbach blieb unverändert
11. Eschborn blieb unverändert
12. Flörsheim blieb unverändert

Hochheim und Flörsheim sind nicht Mitglied im Umlandverband.

V. Landkreis Offenbach

Der Sitz der Kreisverwaltung ist die Stadt Offenbach.

Die Gemeinden des Landkreises Offenbach sind:

1. Mühlheim (Main) gliederte ein: Lämmerspiel
2. Hausen entstand durch Zusammenschluß von: Hausen und Obertshausen
3. Hainburg entstand durch Zusammenschluß von: Hainstadt und Klein-Krotzenburg
4. Seligenstadt gliederte ein: Froschhausen und Klein-Welzheim
5. Mainhausen entstand durch Zusammenschluß von: Mainflingen und Zellhausen
6. Rodgau entstand durch Zusammenschluß von: Dudenhausen, Jügesheim, Hainhausen, Nieder-Roden und Weiskirchen
7. Rödermark entstand durch Zusammenschluß von: Urberach und Ober-Roden
8. Dietzenbach blieb unverändert
9. Heusenstamm gliederte ein: Rembrücken und Teile von Obertshausen
10. Dreieich entstand durch Zusammenschluß von: Sprendlingen, Buchschlag, Götzenhain, Offenthal, Dreieichenhain und Teilen von Heusenstamm und Neu-Isenburg

11. Neu-Isenburg gliederte ein: Zeppelinheim und Teile von Heusenstamm und Sprendlingen
12. Langen blieb unverändert
13. Egelsbach gliederte ein: Teile von Mörfelden

Nieder-Roden, Ober-Roden und Urberach kamen vom Landkreis Dieburg,
die Gemarkung Mörfelden vom Landkreis Groß-Gerau in den Landkreis Offenbach.

VI. Wetteraukreis

Der Wetteraukreis ist mit der Stadt Bad Vilbel im Umlandverband vertreten. Der Kreis entstand durch Zusammenlegung der Kreise Friedberg und Büdingen. Die Stadt Bad Vilbel wurde durch die Gemeindereform nicht verändert, sodaß nur ihre anteiligen Kosten der Kreisreform in die Kostenberechnung eingehen müssen. Der Kreissitz hat sich für die Stadt Bad Vilbel nicht geändert.

VII. Main-Kinzig-Kreis

Aus dem Main-Kinzig-Kreis ist Maintal Mitglied im Umlandverband.
Maintal entstand durch Zusammenschluß von Dörningheim, Bischofsheim, Hochstadt und Wachenbuchen. Der Kreissitz Hanau blieb für Maintal unverändert.

VIII. Groß-Gerau

Die Stadt Kelsterbach ist Mitglied im Umlandverband. Es wurde bei Kelsterbach keine Veränderung durch Gemeindeneugliederung vorgenommen und auch der Kreissitz blieb unverändert Groß-Gerau.

Nachdem die Neugliederungsmaßnahmen im einzelnen dargestellt wurden, ergibt sich die Frage, wie die Kosten erfaßt und bewertet werden sollen.

Folgende Städte und Gemeinden wurden durch Neugliederungsmaßnahmen nicht betroffen:

III 11, 12, 13
IV 8, 9, 10, 11, 12
V 8, 12
VI
VIII

Für diese Städte und Gemeinden fallen Neugliederungskosten auf Gemeindeebene nicht an, sodaß nur die Kosten der laufenden Verwaltung zu ermitteln sind.

Ansatzpunkt der Kostenermittlung: Ausgaben der Kommunen gemäß ihrer Haushaltspläne

Da die Gemeinde IV 12 (Flörsheim) nicht Mitglied im Umlandverband ist, sind ihre Kosten nicht in die Berechnung einzubeziehen.

Auf der Kreisebene wurde Groß-Gerau nicht neugegliedert, sodaß nur die Kosten der laufenden Verwaltung zu berechnen sind.

Ansatz der Kostenermittlung: Kreisumlage der Stadt Kelsterbach

Es empfiehlt sich, die unterschiedlichen Neugliederungsmaßnahmen zu systematisieren.
Auf der Ebene der Gemeinden kann in Eingliederungs- oder Zusammenschlußmaßnahmen unterschieden werden.

Eingliederungen von Gemeinden oder Gemeindeteilen sind für folgende Fälle vorgesehen:

I
II
III 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10
IV 1, 2, 5, 7
V 1, 4, 9, 11, 13

Zusammenschlüsse sind vorgesehen für:

III 1, 4, 9
IV 3, 4, 6
V 2, 3, 5, 6, 7, 10
VII

Auf der Kreisebene kann zwischen Zusammenschlüssen von Kreisen oder Grenzveränderungen unterschieden werden.

Die Abgabe oder Aufnahme von Städten und Gemeinden aus anderen Kreisen ist vorgesehen für:

IV
V

Ein Zusammenschluß von Kreisen liegt vor für:

III
VI
VII

Eine besondere Situation ergibt sich für Eingliederungen in die kreisfreien Städte Frankfurt und Offenbach.
In diesen Fällen wird nicht nur die Stadt oder Gemeinde eingegliedert, sondern diese werden auch aus dem bisherigen Landkreis herausgelöst.
Daher sind diese Fälle auf der Gemeindeebene bei den Eingliederungsmaßnahmen und auf der Kreisebene bei den Grenzkorrekturen zu behandeln.

Im folgenden sollen die Kosten im Zeitablauf der Neugliederungsmaßnahmen erfaßt werden.

Das Schema ist nicht nur auf die Gemeinde- und Kreisneugliederung anwendbar, sondern kann auch auf den Umlandverband, den Stadtkreis und die Bildung der 15 Städte übertragen werden.
Daher sollen die Erörterungen hier ausführlicher sein, um in den späteren Fällen nur noch deren besondere Aspekte darstellen zu müssen.

Zeitliche Reihenfolge

1. Da es sich bei den obigen Neugliederungen nicht um "freiwillige" Zusammenschlüsse, sondern durch Gesetz bewirkte Veränderungen handelt, war Ausgangspunkt das Tätigwerden der Landesregierung (Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode).
   Bei einer Kabinettssitzung wurde der Innenminister beauftragt, Vorschläge zur Neugliederung des Raumes Frankfurt/Offenbach zu erarbeiten.
   Dieser ließ in "seinem Hause" die erforderlichen Untersuchungen über die geographischen, sozialen, ökonomischen, rechtlichen Grundlagen vornehmen.
   Für die Erarbeitung der Grundlagen wurden auch andere Ministerien und besonders das statistische Landesamt eingeschaltet.
   Ergebnis dieser Arbeiten waren Vorschläge zur Neuordnung der einzelnen Kreise und zur Bildung des Umlandverbandes, die nach Beschluß des Kabinetts veröffentlicht und verteilt wurden, um die Betroffenen zu informieren.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstellen: a. Landesregierung
b. Ministerialbürokratie und andere Institutionen

Kostenerfassung und -bewertung:

a. Ermittlung der Zeiten, in denen sich die politischen Organe mit der Neugliederung beschäftigt haben und Bewertung mit den darauf entfallenden Gehältern und Diäten.

b. Ermittlung der Personalkosten der Abteilungen der Ministerialbürokratie. Hier treten die von der Betriebswirtschaft her bekannten Zurechnungsprobleme von Verwaltungskosten auf einzelne Tätigkeiten auf.

Da aber die "Abteilung Neugliederung" sich stufenweise von Neugliederungsraum zu Neugliederungsraum vorarbeitet, dürfte eine Zurechnung der Beschäftigungszeiten für den Neuordnungsraum Frankfurt/Offenbach möglich sein.

Schwieriger zu erfassen sind die Hilfstätigkeiten anderer Verwaltungseinheiten und Institutionen. Beispielhaft sei hier die Beschaffung der geographischen und demographischen Unterlagen beim statistischen Landesamt genannt.

An sächlichen Kosten fallen an:

Raumkosten bewertet mit Mietausgaben oder kalkulatorischer Miete, Kosten der technischen Einrichtungen wie Telefon, Fernschreiber, Datenverarbeitungsanlage, Aufwendungen für Hilfsmittel, Kosten des Drucks und der Herausgabe der Neugliederungsvorschläge.

Die obigen Angaben sind nicht umfassend und nur beispielhaft zu verstehen.

2. In vielen Fällen werden vom Innenminister wissenschaftliche Gutachten für Neugliederungsmaßnahmen eingeholt.

   Ansatz der Kostenermittlung:

   Da es sich bei den Gutachten in der Regel um entgeltliche Auftragsarbeiten handelt, können die gezahlten Mittel als Kosten angesetzt werden.

3. Bei Neugliederungsmaßnahmen ist der nächste gesetzlich vorgeschriebene Schritt die Durchführung eines Anhörungsverfahrens, um Stellungnahmen der beteiligten Körperschaften und betroffenen Bürger zu erhalten.
   Zu diesem Anhörungsverfahren gehört die Versendung der Vorschläge und weiteren Informationsmaterials an die Städte, Gemeinden und Kreise.
   Auf Anforderung erfolgt die Zusendung an interessierte Bürger und Institutionen.
   Die Anhörung vollzieht sich durch Bereisung der Neuordnungskommission des Innenministeriums, meist des betreffenden Regierungspräsidenten.

   Ansatz der Kostenermittlung:

   Kostenstelle: Ministerialverwaltung

   Kostenerfassung und -bewertung:

   Erfassung der Zeiten der Beschäftigten für die Versendung der Vorschläge und Bewertung durch den darauf entfallenden Teil ihrer Gehälter.
   Erfassung der Kosten der Bereisung des Neugliederungsgebiets. Personalkosten sind nach Zeit und Gehalt zu erfassen und zu bewerten.
   An Sachkosten fallen die Versandkosten der Neugliederungsvorschläge und das benötigte Verpackungsmaterial an.
   Dazu kommen die Kosten der Fahrt und Unterbringung bei der Bereisungsaktion in Form von Aufwandsentschädigungen.

4. Die Vorschläge des Innenministeriums bewirken Aktivitäten in den angesprochenen Gebietskörperschaften. Gemeinderäte, Stadtversammlungen und Kreisräte werden zusammentreten und die Vorschläge diskutieren. Die Verwaltungen der Kommunen und Kreise werden beauftragt, Stellungnahmen zu den Vorschlägen auszuarbeiten und mit entsprechendem Material zu fundieren.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstellen: a. Politische Organe der Städte, Gemeinden und Kreise
b. Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

a. Die Kommunalpolitiker erhalten Aufwandsentschädigungen, die sich nach der Zahl der Sitzungen richten oder es handelt sich um Pauschalbeträge. Der auf die oben aufgeführten Tätigkeiten entfallende Anteil ist zu ermitteln.
b. Ermittlung der Zeit, die die Kommunalbeamten mit den oben aufgeführten Tätigkeiten beschäftigt sind und Errechnung des darauf entfallenden Gehaltsanteils.
Sachaufwand der Kommunalverwaltung kann entsprechend wie unter 1. erfaßt werden.

5. In manchen Fällen, bei sehr "verärgerten" und finanzkräftigen Kommunen werden Gutachten eingeholt, wobei es als sehr wichtig angesehen wird, auf einen Professor hinweisen zu können, der gegenüber den Vorschlägen des Innenministeriums ganz anderer Ansicht ist.

Ansatz der Kostenermittlung:

Entgelte für die Gutachter

6. Bei Neugliederungsmaßnahmen ist häufig eine rege Anteilnahme der Bevölkerung vorhanden.
Der Unwille über bestimmte Maßnahmen kann zu Bürgerinitiativen führen, die sich sehr engagieren. Diese Anteilnahme kann soweit gehen, daß Bürger zur Lesung der betreffenden Gesetze hundert und mehr Kilometer in die Landeshauptstadt fahren, um gegen die geplanten Maßnahmen zu protestieren (Beispiel: Lohr am Main, wo ungefähr 2.000 bis 3.000 Einwohner nach München fuhren, um gegen eine Verlegung des Kreissitzes nach Karlstadt zu demonstrieren).

Ansatz der Kostenermittlung:

Die Ermittlung von Kosten, die bei den Bürgern durch ihre Initiativen anfallen, stößt auf Schwierigkeiten.
Einmal läßt sich bei einer KNA über erwartete Auswirkungen von Neugliederungsmaßnahmen kaum absehen, ob Bürgerinitiativen zu erwarten sind, zum anderen ergeben sich Probleme bei der Bewertung der Kosten, die bei den Bürgern anfallen. Wie soll die "geopferte" Zeit ermittelt und bewertet werden? Welche Bürger verbringen wieviel Zeit mit den Initiativen?
Eine Ermittlung dieser Kosten kann nur spekulativ sein.
Ansatzpunkt wäre der entgangene Freizeitnutzen. Über die Ermittlung des Freizeitnutzens siehe die Ausführungen z.B. von Lerch[1].
Darüber hinaus werden die Bürgerinitiativen zur Information der Mitbürger Schriften herausgeben und Protestfahrten veranstalten. Diese sächlichen Kosten sind zu ermitteln.

1) Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analyse und Regionalpolitik, a.a.O., S. 153 ff.

7. Nach dem Abschluß des Anhörungsverfahrens, der Bereisung und dem Eingang der Stellungnahmen der Gebietskörperschaften wird im Innenministerium ein Gesetzentwurf erarbeitet.

Ansatz der Kostenermittlung:

Gehaltssummen der mit dem Projekt über mehrere Monate voll Beschäftigten.
Anteilige Rechnung für die nicht voll Beschäftigten.
Sachausgaben an Material zur Erarbeitung, Formulierung, Druck und Verteilung der Gesetzentwürfe.

8. Der vom Innenminister erarbeitete Gesetzentwurf wird in einer Kabinettssitzung verabschiedet und in einer Parlamentssitzung diesem unterbreitet. Das Parlament überweist den Gesetzentwurf an die entsprechenden Ausschüsse.

Ansatz der Kostenermittlung:

Errechnung der Zeit, die sich Innenminister und andere Kabinettsmitglieder mit dem Entwurf beschäftigen und Errechnung der darauf entfallenden Gehälter.
Berechnung der Kosten einer Parlamentssitzung nach den Aufwandsentschädigungen und Diäten.
Sitzungsgelder der Mitglieder der Ausschüsse, denen der Entwurf überwiesen wurde.

9. Beschäftigung der politischen Organe der betroffenen Gebietskörperschaften mit dem Gesetzentwurf.
Beschlüsse der Räte und Erteilung von Aufträgen an die eigenen Verwaltungen zur Ausarbeitung neuer Stellungnahmen.

Durch Einschaltung der "eigenen" Landtagsabgeordneten wird versucht, für die eigene Position auch einen Sprecher im Parlament zu finden.

Ansatz der Kostenermittlung:

Aufwandsentschädigungen der Politiker.
Beschäftigung von Verwaltungspersonal führt zu Kosten, die berechnet werden müssen.
Sachaufwendungen für eigene Stellungnahmen gegenüber dem Ministerium.

10. Im Parlament wird, vielleicht in geänderter Form, der Gesetzentwurf in zweiter und dritter Lesung eingebracht und verabschiedet.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kosten der Parlamentssitzung in Form von Personalkosten für Parlamentsangestellte, Diäten der Parlamentarier und Gehältern der Minister.

11. Nach Beschluß des Gesetzes entstehen auf der Landesebene, entgegen der Meinung des Innenministeriums im Gutachten,[1)] erhebliche Kosten.
Als Beispiel sei hier das statistische Landesamt genannt, das seine ganzen Berechnungen und Ergebnisse auf die neuen Grenzen der kommunalen Gebietskörperschaften umstellen muß.
Als weiteres sei hier ein zu erlassendes Finanzausgleichsgesetz genannt, für das zusätzliche Kosten durch Umstellung auf die neuen Gebietskörperschaften entstehen.

---

1) Hessischer Landtag: Gesetz über die Bildung eines Umlandverbandes Frankfurt, a.a.O., S. 1.

12. Nach der Verabschiedung beginnen die Vorbereitungsarbeiten der einzelnen Gemeinden zur Durchführung der Neugliederungsgesetze.
Für solche Gemeinden, die dem Gesetz zugestimmt haben, oder doch einsahen, daß nichts mehr zu machen war, wurden diese Arbeiten wahrscheinlich schon vor der Gesetzesverabschiedung begonnen.

Zwischen der Verabschiedung der Neugliederungsgesetze und ihrem Inkrafttreten hat der Gesetzgeber meist eine größere Zeitspanne gelassen, um die umfangreichen Vorbereitungsmaßnahmen der beteiligten Verwaltungen durchführen zu können und einen geordneten Übergang der Geschäfte zu erreichen.

Die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung hat Erfahrungsberichte von neugegliederten Städten und Gemeinden zusammengestellt und ein Verfahrensmodell für Neugliederungsmaßnahmen auf Gemeindeebene entwickelt.[1)]

An Hand des Verfahrensmodells, d.h. der Tätigkeiten der Kommunalverwaltung, die zur Neugliederung erforderlich sind, lassen sich die Kosten erfassen.

a. Durch die Diskussion der Neugliederungsvorschläge des Innenministers ist häufig schon ein engerer Kontakt zwischen den politischen Organen und auch der kommunalen Verwaltung entstanden.
Dieser Kontakt der Kommunalverwaltungen dient zur Information über die Situation der einzelnen Ge-

1) Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zusammenschluß von Gemeinden, Köln 1968; ders.: Zusammenschluß von Gemeinden, Köln 1970.

meinden. Es werden wichtige Strukturunterlagen ausgetauscht.

Diese Bestandsaufnahme kann sich auch im Rahmen einer umfangreichen Fragebogenaktion vollziehen, wie sie von der Stadt Osnarbrück durchgeführt wurde:[1)]

> Die Fragen betreffen z.B. Satzungen und Verordnungen der Gemeinden, bestehende Verträge, Mitgliedschaft in Verbänden, organisatorische Gliederung der Verwaltung nach Sachgebieten und personeller Besetzung, laufende Meter Aktenbestände, maschinelle Ausrüstung, Fernsprecheinrichtungen, Kraftfahrzeuge, beschäftigte Arbeiter, Angestellte und Beamte nach Lohn- Vergütungs- und Besoldungsgruppe, Endsummen der Haushaltspläne, Investitions- oder Finanzplan, Gutachten über die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinden, Finanzierungsmittel, Zuschüsse und Zuweisungen, Einwohnerzahl für Finanzausgleichsregelung, Bedarfszuweisungen, Aufstellung von Schulden und Vermögen der Gemeinden, Gebühren- und Beitragssatzungen, Darlehen an Dritte, Betriebsabrechnungen kommunaler Einrichtungen, Realsteuerhebesätze, Gewerbesteuer, Lohnsummensteuer, Mindeststeuern, Hundesteuer, Benutzungsgebühren für Entwässerungsanlagen, Straßenreinigungskosten, Müllabfuhr, Konten der Gemeinden, gemeindeeigene Grundstücke, Kaufpreissammlung getätigter Grundstückskaufverträge, gepachteter Grundbesitz, Nahverkehrsmittel, Überlandlinien, Schienenanschluß, Einwohnerkartei, Aufgaben der Sozialversicherung, Feuerschutz, Luftschutzanlagen, Zivilschutz, Obdachlosenunterkünfte, Bestand an Schulen nach Typ und Gliederung, Schulgebäude, Lehrer-Dienstwohnungen, Sozialhilfe, Altenheime, Kindergärten, Kinderspielplätze, Jugendpflegeeinrichtungen, Jugendorganisationen, Sporthallen und -plätze, gemeinnützige Einrichtungen, Ortssatzung über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen, Umlegungs- und Grenzregelungsverfahren auf gesetzlicher Basis, Bauaufsicht, Bauförderungsmaßnahmen,

1) Der Fragenkatalog wurde abgedruckt in: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zusammenschluß von Gemeinden II, a.a.O. S. 28 ff.

Wohnbaugesellschaften, geplante Baumaßnahmen, Ausbaustand der Straßen der Gemeinde, öffentliche Straßenbeleuchtung, Kanalisation, Friedhof, vorhandene öffentliche Grünanlagen, Bestand an Gebäuden nach Zahl und Nutzungsart, Bestand an Baugrundstücken, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Fachpläne für Verkehr, Grünflächen, Wirtschaftsförderung, Infrastruktur, Agrarstruktur, Bestand an öffentlichen Einrichtungen für Straßenreinigung, Müllabfuhr, Bäder, Trinkwasserversorgung, Stromversorgung, Fleischereien und Schlachthöfe.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -Bewertung:

Es sind die Kosten der Fragebogenaktion oder anderer Formen des interkommunalen Informationsaustausches zu ermitteln.

Es müssen die Beschäftigungszeiten der Angestellten und Beamten, die zur Beantwortung der Fragen erforderlich sind oder waren, ermittelt und mit den darauf entfallenden Gehältern bewertet werden.

Weiterhin ist der Sachaufwand für z.B. Photokopien und Vervielfältigungen von Unterlagen und die anteilmäßige Benutzung der kommunalen Einrichtungsgegenstände zu erfassen und zu bewerten.

b. Da die Verwaltung einer Gemeinde der organisatorische Träger für den Vollzug der der Gemeinde obliegenden Aufgaben ist, müssen diese Ausgangspunkt aller Neuordnungsmaßnahmen sein.
Die Feststellung und Gliederung der Aufgaben in einem Aufgabengliederungsplan ist daher die erste organisatorische Maßnahme einer durch Zusammenschluß

oder Eingliederung neu gebildeten Gemeinde.[1)]

Beim Zusammenschluß mehrerer kleiner Gemeinden, die bisher nicht hauptamtlich verwaltet wurden, wird eine Übernahme von bestehenden Aufgabengliederungsplänen kaum möglich sein. In diesem Fall wird eine Neuaufstellung erforderlich.

Bei Eingliederungsmaßnahmen von Gemeinden oder Gemeindeteilen bleibt in der Regel der Aufgabengliederungsplan bestehen und es wird lediglich eine Ergänzung notwendig sein.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Kommunalbeamten und -angestellten nehmen eine Anpassung eines bestehenden Aufgabengliederungsplans vor oder stellen einen solchen neu auf.

Die Personal- und Sachkosten dieser Tätigkeiten sind zu erfassen und zu bewerten.

c. Der nächste Schritt ist die Aufstellung eines Verwaltungsgliederungsplans, der der organisatorische Unterbau des Aufgabengliederungsplans ist.
Die Gesamtverwaltung wird horizontal in Teileinheiten (Ämtern) gegliedert.

Bei der Eingliederung einer oder mehrerer Gemeinden ist zu prüfen, ob eine stärkere Gliederung der Verwaltung in Ämtern erforderlich ist.

1) Vgl. dazu KGSt: Zusammenschluß von GemeindenII, a.a.O., S. 9.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Arbeitszeit der Beamten und Angestellten der Gemeinden, die notwendig ist, einen Verwaltungsgliederungsplan zu erstellen oder anzupassen ist zu ermitteln und mit den Arbeitsentgelten zu bewerten.

d. An Hand des Aufgabengliederungsplans, des Verwaltungsgliederungsplans und unter Berücksichtigung der Zahl der zu betreuenden Einwohner kann ein Stellenplan der neugegliederten Stadt oder Gemeinde erstellt werden.
In den Überleitungsvorschriften der Gesetze[1] werden die Rechtsnachfolge, Auseinandersetzung und Rechtsstellung der Beamten geregelt.
Von daher besteht der Stellenplan der neuen Gemeinde zunächst aus den Stellenplänen der zusammengeschlossenen Gemeinden.
Die Beamten treten kraft Gesetzes in den Dienst der neuen Gemeinde. Für Angestellte und Arbeiter wird diese Vorschrift entsprechend angewandt.
Da sich durch die Neugliederung teilweise erhebliche Veränderungen für die Bediensteten ergeben, hat es sich als vorteilhaft erwiesen, eine Befragungsaktion durchzuführen.
Es sind Fragen über das bisherige Dienstverhältnis mit Dienstbezeichnung, Dienststellung und Arbeits- bzw. Sachbereich, das erwünschte zukünftige Dienstverhältnis, Wohnort, Wohnung zu Miete oder in Eigentum, PKW-Besitz zu stellen.

1) Vgl. z.B. §§ 20, 21, 22, 23 des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise Gelnhausen, Hanau, Schlüchtern und der Stadt Hanau sowie die Rückkreisung der Städte Fulda, Hanau und Marburg (Lahn) betreffenden Fragen, Hess. GVBL. I S. 149 v. 12. März 1974.

Soweit nicht organisatorische Zwänge entgegen stehen, sollte den Wünschen entgegen gekommen werden.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Kosten der Ausarbeitung eines Stellenplans können entsprechend der unter b. und c. aufgeführten Verwaltungskosten ermittelt werden.
Kosten der Fragebogenaktion an die Bediensteten fallen durch Erstellung der Fragebögen, der Beantwortung und der Auswertung an.
Es ist der Zeitaufwand der mit diesen Arbeiten betrauten Angestellten zu ermitteln und mit ihren Arbeitsentgelten zu bewerten.
Die gleichen Untersuchungen sind für den Sachaufwand durchzuführen.
Füllen die Bediensteten die Fragebogen in ihrer Arbeitszeit aus, so kann die dafür notwendige Zeit mit den Gehältern bewertet werden.
Wird die Beantwortung in der Freizeit vorgenommen, so ist der Opportunitätskostenansatz der entgangene Freizeitnutzen.
Wegen der Schwierigkeit der Erfassung und Bewertung des Freizeitnutzens und der doch relativ geringen aufzuwendenden Zeit zur Beantwortung der Fragen, kann diese Kostengröße vernachlässigt werden.

e. Als weitere vorbereitende Tätigkeiten der Kommunalverwaltungen sind die Erarbeitung von neuen Arbeitsablaufverfahren und die Herausgabe von allgemeinen und besonderen Dienstanweisungen erforderlich.

Meist wird so vorgegangen, daß die bisher angewandten Verfahren und Vordrucke beibehalten werden und eine methodische Überprüfung erst später erfolgt.[1)]

Bei differierenden Verfahren und Vordrucken wird bei Eingliederungsmaßnahmen die Regelung der aufnehmenden Kommune übernommen, bei Zusammenschlüssen die der größten Verwaltungseinheit.

Dienstanweisungen sind für den Schriftverkehr und die Zeichnungsbefugnis, die Haushaltsführung, die Abgabe von Verpflichtungserklärungen und die Kasse zu geben.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Erarbeitung neuer Arbeitsablaufverfahren und die Herausgabe von Dienstanweisungen können wie die unter b. und c. aufgeführten Verwaltungsarbeiten erfaßt und bewertet werden.

f. Eine reibungslose Umstellung der Verwaltung kann nur erreicht werden, wenn die Bevölkerung intensiv informiert wird.

Trotz Bürgerinitiativen und Mitteilungen in der Ortspresse ist vielen Einwohnern die kommunale Veränderung neu, sodaß es sich empfiehlt, mit einem persönlichen Schreiben oder einer Postwurfsendung zu informieren.

Neben Ausführungen über die neue politische Kommunalordnung sollten solche Schreiben Darstellungen über die Verteilung der Ämter und der Aufgabenerledigung enthalten.

1) KGSt: Zusammenschluß von Gemeinden, a.a.O., S. 12.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Kosten der Erstellung und des Versandes des persönlichen Schreibens und/oder der Postwurfsendung sind zu ermitteln.

Es fallen Personalkosten in der Verwaltungseinheit, Druck- oder Schreibkosten der Briefe und Portokosten bei der Versendung an.

Bei einem persönlichen Schreiben sind aus den Einwohnerkarteien der Gemeinden die Adressen zu ermitteln und der Brief individuell anzufertigen. Werden z.B. 5000 Einwohner angeschrieben, so entstehen erhebliche Kosten durch diese Öffentlichkeitsarbeit.

g. Der letzte Schritt vorbereitender Tätigkeiten ist der Umzug aufzulösender Verwaltungen.

Bei Eingliederungen von Gemeinden oder Gemeindeteilen wird deren Verwaltungseinheit vollständig aufgelöst oder als Verwaltungsnebenstelle vorübergehend weitergeführt.

Bei Zusammenschlüssen von etwa gleich großen Gemeinden besteht die Möglichkeit einer räumlichen Zusammenfassung der bisherigen Verwaltungen meist nicht, sodaß die Funktionen in den Ämtern zusammengefaßt und den bisherigen Verwaltungssitzen zugeordnet werden.

Für ein reibungsloses Verfahren empfiehlt sich die Aufstellung einer Umzugsordnung.

In dieser sind Zeitpunkt, Reihenfolge der Umzüge und Fahrtroute festzulegen. Der Umzug wird meist von einer Spedition und den gemeindeeigenen Kraftfahrzeugen durchgeführt.

In der Regel werden die Verwaltungsbediensteten bei Verwendung von Hilfskräften den Umzug durchführen.

Das Umzugsgut besteht aus Mobiliar, Maschinen, Geräten, Karteien, Akten, Fachliteratur u.a.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltung

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Personalkosten für die Erstellung der Umzugsordnung und der Tätigkeiten beim Umzug sind zu erfassen und zu bewerten.

Weitere Kosten des Umzugs sind die Ausgaben an den Spediteur.

13. Für einen Vergleich von Umlandverband und Stadtkreis ist nicht nur die Ermittlung der Kosten der Neuordnung, sondern auch die der laufenden Kosten der neuen Verwaltungseinheiten erforderlich.

a. Die gewichtigste Kostengröße einer Verwaltung sind die laufenden Aufwendungen für die Bediensteten.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltung

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Kostenerfassung und -bewertung für die Beschäftigung der Bediensteten der neuen Verwaltungseinheit kann unter Verwendung der Stellenpläne und der Entgelte der übernommenen Beamten, Angestellten und Arbeiter durchgeführt werden.

Bei der Eingliederung der Bediensteten in die neue Verwaltungseinheit können Probleme ent-

stehen.[1]

Für Beamte ist in den einzelnen Gesetzen durch Überleitungsvorschriften geregelt, daß sie mit Inkrafttreten des Gesetzes als versetzt zur neuen Gebietskörperschaft gelten.

Für den neuen Arbeitgeber besteht die gesetzliche Vorschrift, daß Beamte in ihrem bisherigen Amt nach Bedeutung und Inhalt ohne Rücksicht auf Dienststellung und Dienstalter ein gleich zu bewertendes Amt erhalten sollen. Unter Amt in diesem Sinne ist jedoch nicht das Amt im funktionellen Sinn (Dienstposten) zu verstehen, sondern das Amt im statusrechtlichen Sinne.

Für Angestellte und Arbeiter besteht zwar nicht diese rechtliche Absicherung, es wird aber überwiegend eine entsprechende Regelung gefunden.

Zweckmäßigerweise werden die Bediensteten zunächst den Organisationseinheiten in der Weise zugeordnet, daß sie denselben Aufgabenbereich wahrnehmen wie bisher. Dieses Vorgehen rechtfertigt sich aus der Überlegung, daß die neue Gemeinde zunächst im wesentlichen die Aufgaben fortzuführen hat, die von den zusammengeschlossenen Gemeinden bisher wahrgenommen worden sind.

Ist eine Beschäftigung in entsprechender Art nicht möglich, so kann dem Beamten ein Amt derselben oder einer gleichwertigen Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt übertragen werden. Der Beamte erhält in diesem Fall jedoch

1) Vgl. zu dem folgenden die Ausführungen von: KGSt.: Zusammenschluß von Gemeinden II, a.a.O., S. 10, 11 und 13.

mindestens die Besoldung aus seinem bisherigen Amt. Aus diesen beamtenrechtlichen Regeln ist zu ersehen, daß eine Einschränkung des Personals in quantitativer Sicht wie auch in Höhe der finanziellen Belastungen nicht zu erwarten ist.

Stellt sich heraus, daß bei der aufnehmenden oder neuen Körperschaft mehr Beamte vorhanden sind, als tatsächlich benötigt werden, so können die entbehrlichen Beamten auf Lebenszeit oder auf Zeit innerhalb von 6 Monaten in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß alle Bediensteten zunächst für die Wahrnehmung der Aufgaben der neuen Gemeinde erforderlich sind. Eine Anpassung des Personalbestandes kann durch altersbedingten Personalabgang oder durch sonstiges Ausscheiden von Dienstkräften verwirklicht werden.

Im Fall der Eingliederung einer oder mehrerer Gemeinden treten die Bediensteten dieser Gemeinden in den Dienst der aufnehmenden Körperschaft ein. Organisatorisch sind die gleichen Überlegungen anzustellen wie bei Zusammenschlüssen. Im Fall der Eingliederung eines Gemeindeteiles in eine andere Gemeinde sind die Bediensteten zu einem verhältnismäßigen Teil von der aufnehmenden Gemeinde zu übernehmen.

Die Zuordnung der übernommenen Bediensteten zu den Organisationseinheiten der Gesamtverwaltung hängt von der relativen Vergrößerung der Gemeinde ab, insbesondere auch, ob neue Organisationseinheiten erforderlich werden. Es ist deshalb nach den örtlichen Verhältnissen zu verfahren.

Nach der Aufstellung eines Stellenplanes für die Bediensteten der Gemeinde ist eine Bewertung notwendig. Auch bei der Bewertung wird eine Übernahme von Regelungen der bisherigen Gemeinden erforderlich sein.

Im Falle des Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden kann die neue Gemeinde erheblich größer sein als jede der bisherigen Gemeinden. Dies kann zur Höherbewertung einzelner Stellen, insbesondere der Stellen mit Leitungsaufgaben, führen, soweit nicht nur bisher amtsangehörige Gemeinden unter Auflösung des Amtes zu einer größeren Gemeinde zusammengeschlossen werden. Die Bewertungsschemata sind daher zu überprüfen.

Mittel dazu sind die betriebswirtschaftlichen Erkenntnisse der summarischen und analytischen Arbeitsbewertung. Ergeben sich auf Grund des Zusammenschlusses möglicherweise Höherbewertungen einzelner Stellen, so können Folgerungen nur nach Änderung des Stellenplanes, d.h. mit Ratsbeschluß, gezogen werden. Beförderungen sind erst nach Verabschiedung eines neuen Stellenplanes möglich.

Im Falle von Eingliederungen der Gemeinden können sich Änderungen der Stellenbewertung ergeben, wenn der Einwohnerzuwachs der aufnehmenden Gemeinde so groß ist, daß sie hierdurch eine andere Größenklasse erreicht.

Für die Personalpolitik und die Kostenermittlung können sich bei Eingliederung oder Zusammenschluß von Gemeinden folgende im einzelnen darzustellende Probleme ergeben.

Die Verwendung leitender Dienstkräfte (Beigeordnete, Amtsleiter, unter Umständen auch Ab-

teilungsleiter) kann dann zu Schwierigkeiten führen, wenn in den zusammengeschlossenen Gemeinden insgesamt mehr Bedienstete in leitenden Stellungen tätig sind, als nach dem Zusammenschluß organisatorisch begründete Stellen mit Leitungsaufgaben zur Verfügung stehen. Dies sollte nicht dazu führen, die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung durch zu starke vertikale oder horizontale Gliederung zu beeinträchtigen.
In der Regel wird es möglich sein, leitende Bedienstete zwar nicht in ihren bisherigen Funktionen, wohl aber in ihrem bisherigen Amt (im Sinne des Amtes des Beamten- und Besoldungsrechts) zu verwenden.
Dagegen sollte die Versetzung eines Beamten auf Lebenszeit in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt oder in den Ruhestand nur ausnahmsweise in Betracht kommen.

b. Bei Zusammenschlüssen wird auf kürzere oder längere Frist der Bau eines Verwaltungszentrums erforderlich sein, da die vorhandenen Bauten zu klein sind, und nur vorübergehend die einzelnen Ämter der Stadt- oder Gemeindeverwaltung räumlich getrennt sein sollten.

Bei Eingliederungen, besonders wenn die Flächen im Verhältnis zur aufnehmenden Kommune relativ groß sind, wird ein Aus- und Anbau des bestehenden Verwaltungsgebäudes notwendig sein.

Bauliche Maßnahmen werden im überwiegenden Teil der Neugliederungsfälle erforderlich sein, auch wenn auf Prestigebauten verzichtet werden sollte.

Die nicht mehr genutzten Verwaltungsgebäude können anderweitig verwendet werden oder als Nebenstelle dienen.
Die Gesamtverwaltung wird zwar ohne Nebenstellen besser organisiert werden können, im Interesse der Bürger aber wird eine Einrichtung zweckmäßig sein. Bei der Einrichtung von Nebenstellen ergeben sich zusätzliche Koordinierungs- und Kontrollaufgaben für die Zentralverwaltung.

Die neue Gemeinde wird im allgemeinen die Einrichtungsgegenstände der zusammengeschlossenen oder eingegliederten Gemeinden verwenden können.
In einzelnen Fällen wird es aber auch vorkommen (z.B. unterschiedliche Buchungsmaschinen bei der Zusammenlegung von Kassen), daß diese nicht mehr benutzt werden können.[1)]
Die größere Verwaltungseinheit ermöglicht auch den Einsatz von technischen Einrichtungen, die bisher aus Kosten- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen von den Einzelverwaltungen nicht angeschafft wurden.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Kommunalverwaltung

Kostenerfassung und -bewertung:

Die Kosten der erforderlichen Neubauten und zusätzlichen Sachausstattung sind zu ermitteln. Weiterhin sind die sächlichen Kosten der laufenden Verwaltung, wie z.B. für Vordrucke, Akten und Benzinverbrauch gemeindeeigener PKW's usw. zu ermitteln.
Da diese Kosten meist mit Auszahlungen verbunden sind, können letztere als Ansatz der Kostenerfassung und -bewertung dienen.

1) KGSt: Zusammenschluß von Gemeinden II, a.a.O, S. 14.

14. Die Neugliederungsmaßnahmen führen nicht nur in der Kommunalverwaltung zu wesentlichen Eingriffen, sondern auch bei anderen Institutionen und Einrichtungen.

Meist ist eine Intensivierung des Nahverkehrs unbedingt erforderlich. Die Verkehrsbetriebe müssen eine Umstellung der Fahrpläne vornehmen, da die Verkehrsverbindungen nicht ausreichen.
Der neuen Raum- und Verwaltungseinheit fehlt das notwendige Netz der Verkehrsverbindungen. Das Konzept der bisherigen Verkehrsführung liegt in einer großräumigen Verkehrserschließung, während jetzt Verbindungen der einzelnen Stadt- oder Gemeindeteile notwendig sind.
Vor allem zu den Zeiten der Verwaltungssprechstunden müssen Verkehrsverbindungen eingerichtet werden.
Die Kommune muß gegebenenfalls bereit sein, Ausfallbürgschaften den Verkehrsträgern gegenüber zu übernehmen.[1)]

Bei Zusammenschlüssen von Gemeinden bestanden in der Regel freiwillige Feuerwehren.
Diese sollten als Löschzüge unter einheitlicher Leitung koordiniert und zusammengeschlossen werden.

Bestehen im neuen Stadtgebiet mehrere Krankenhäuser, so muß untersucht werden, ob diese nicht zusammengefaßt werden können, wobei Einzelabteilungen jeweils in einem Krankenhaus errichtet werden.
Diese Maßnahmen können zu einer besseren Auslastung sowohl der Betten wie auch der technischen Einrichtungen führen.

1) KGSt: Zusammenschluß von Geminden II, a.a.O., S. 39.

Die größeren Fachabteilungen ermöglichen unter Umständen den Einsatz von größeren und besseren technischen Einrichtungen, die bisher aus Kosten- und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nicht angeschafft wurden.

Bestehen im Neugliederungsgebiet kommunale Sparkassen, so ist zu untersuchen, ob diese vereinigt oder getrennt bleiben und ob einzelne Sparkassen aufgehoben oder in andere Institute überführt werden sollen.[1)]
Da es sich um Verwaltungsorganisationen handelt, treten bei einer Zusammenfassung mehrerer Sparkassen ähnliche Probleme wie bei einem Zusammenschluß von Gemeinden auf.
Daher kann auf die Ausführungen unter Punkt 12 und 13 verwiesen werden.

Bei der Post muß der Telephonverkehr auf Ortsgespräche in den neugegliederten Kommunaleinheiten umgestellt werden.
Die Ortskennzahlen, die Postleitzahlen und der Postverteilerdienst müssen geändert werden.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstellen: Verkehrsbetriebe
Feuerwehren
Krankenhäuser
Sparkassen
Post

Kostenerfassung und -bewertung:

Eine genaue Angabe über die Kosten der aufgeführten Einrichtungen kann nicht gegeben werden, da die zu ergreifenden Maßnahmen von den örtlichen Gegebenheiten abhängen.

1) KGSt: Zusammenschluß von Gemeinden II, a.a.O., S. 32

Die obigen, beispielhaft aufgeführten, Maßnahmen sind in ihrer Kostenwirksamkeit zu untersuchen und zu ermitteln.

15. Ziel der Bewertung von Neugliederungsmaßnahmen muß die Bewertung in Art von gesamtwirtschaftlichen Kosten sein. Daher sind nicht nur die unmittelbaren Kosten der Errichtung und die laufenden Kosten der Unterhaltung der neuen Verwaltungsorganisation zu erfassen, sondern auch die Kosten, die außerhalb des kommunalen Verwaltungsbereichs anfallen. Diese Kosten führen vom Standpunkt der Verwaltung aus nicht zu Ausgaben, sondern fallen wie z.B. bei den Kosten der Raumüberwindung für Transport und Verkehr bei Dritten an.
Dritte in diesem Sinne sind die Einwohner der Gemeinden und Kreise, die Beschäftigten in der Industrie und in Dienstleistungsunternehmen.

In der Privatwirtschaft gehen die Raumüberwindungskosten überwiegend in die Kalkulation des Unternehmers ein, auf der anderen Seite bestimmen sie das Einkaufsverhalten der Endverbraucher.
Da in der öffentlichen Verwaltung die Beziehungen zu den Verwaltungsbehörden dem Publikum durch hoheitliche Akte aufgezwungen sind, fehlt hier ein solches Korrektiv; so besteht für öffentliche Verwaltungen stets die Gefahr, daß sie auf Kosten des Publikums rationalisieren, also sich um kleine Ersparnisse an direkten Verwaltungskosten bemühen, die jedoch beim verwalteten Bürger einen höheren Zusatzaufwand in Form von Wegekosten und Zeitverlust zur Folge haben, sodaß gesamtwirtschaftlich ein Mehraufwand eintritt.[1)]

1) Siehe so Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, in: Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 3, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Köln 1971, S. 7.

Ansatz der Kostenermittlung:

Kostenstelle: Publikum der Kommunalverwaltungen

Kostenerfassung und -bewertung:

Hirsch gibt ein Berechnungsbeispiel für die Ermittlung der Raumüberwindungs- und Zeitkosten:[1)]

"Die Gemeinde Waldheim wurde in die Stadt Aachen eingegliedert. Von Waldheim beträgt die Fahrzeit nach Aachen mit öffentlichen Verkehrsmitteln bei günstiger Verbindung ca. 30 Minuten, im ungünstigen Fall über 50 Minuten.
Da die Wege zur Gemeindeverwaltung und zur Bushaltestelle etwa gleich lang sein werden, kommt noch die Wegezeit in Aachen dazu.
Bei der Verlagerung der Kommunalverwaltung nach Aachen entsteht also für einen Besuch der Verwaltung ein Mehraufwand von mindestens 40, eventuell 60 Minuten für Hin- und Rückfahrt; je nach Wartezeit also mindestens 1 1/2, im ungünstigsten Fall 2 1/2 Stunden.
Nimmt man einen Durchschnitt von 1 3/4 Stunden an und bewertet diesen mit dem Durchschnittsverdienst der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (1969 ca. 6,60 DM je Stunde) so ergibt sich ein Verlust an Arbeitszeit von 11,50 DM. Dazu kommt das Fahrgeld 2,50 DM. Der Gesamtaufwand beträgt also für jeden Verwaltungsbesuch 14 DM.

Bei Benutzung eines eigenen Kraftwagens wird der Mehraufwand an Zeit auf insgesamt 40 Minuten zu schätzen sein. Die Fahrtstrecke von 13 km ist

1) Siehe zum folgenden Berechnungsbeispiel die Ausführungen von Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, a.a.O., S. 7 - 10.

zweckmäßigerweise mit der Kilometerpauschale zu bewerten. So ergibt sich ein Aufwand von:
Verlust an Arbeitszeit = 4,40 DM,
Fahrtkosten 13 x 0,36 DM = 4,70 DM.
Der Gesamtaufwand beträgt 9 DM.
Da roh gerechnet die Hälfte der Haushalte über ein eigenes Kraftfahrzeug verfügt, kann man aus beiden Schätzungen den einfachen Durchschnitt mit 11,50 DM bilden.
Berücksichtigt man die unterschiedliche Entfernung der Gemeindeteile von Waldheim zur Stadt Aachen, so gelangt man zu einem Durchschnitt von 9 DM pro Behördenbesuch.
Für die Zahl der jährlichen Besuche ergibt sich ein Anhaltspunkt aus einer Erhebung der Gemeinde Waldheim im Oktober 1968. Die Verwaltung zählte damals an 14 Arbeitstagen zusammen 1076 Besucher. Auf das Jahr umgerechnet ergibt sich eine Zahl von 19370 Besucher. Das sind 2,65 Besuche pro Kopf der Bevölkerung im Jahr.
Diese Zahl scheint eher zu niedrig gegriffen, da die Stadt Aachen allein für das Ordnungsamt von mehr als 2 Besuchen je Kopf der Bevölkerung berichtet, immerhin ergibt sich schon auf dieser Basis eine zusätzliche Belastung der Bevölkerung von DM 24 je Kopf und Jahr.
Ein Einwand gegen diese Rechnung könnte sich daraus ergeben, daß bei einem Behördenbesuch nicht nur diese Funktion erfüllt wird, sondern der Besuch auch zum Einkauf und anderen Dienstleistungen benutzt wird.
Dem stehen jedoch andere zusätzlich belastende Faktoren gegenüber. Je umfangreicher die zeitliche Belastung für den einzelnen Behördenbesuch ist,

desto weniger läßt er sich in den normalen Zeitplan der Besucher einfügen, desto höher sind die hinzutretenden Warte- und Verlustzeiten, desto belastender sind die unvermeidlichen Fehlgänge, wenn etwa der zuständige Beamte nicht angetroffen wird oder die Akten sich im Geschäftsgang befinden.
Zugleich sei hier bemerkt, daß die Arbeit der Gemeindeverwaltungen gerade für den ärmeren Teil der Bevölkerung besondere Bedeutung hat, da Fürsorge und Sozialaufgaben nebst Gesundheitspflege zu den wichtigsten kommunalen Aufgaben zählen. Dieser Bevölkerungsanteil ist auch besonders stark auf die Rücksprache angewiesen, da er sich nicht so leicht über seine Ansprüche und Möglichkeiten selbst informieren kann, sodaß er die Informations- und Formulierungshilfe der Behörde häufig nicht entbehren kann. So hat die Ortsferne der Kommunalverwaltung spezifisch unsoziale Wirkung."

Dieses Berechnungsbeispiel von Hirsch zeigt den Ansatz der Kostenerfassung und -bewertung bei Dritten. Hirsch, der "engagiert" zu dieser Eingliederung Stellung nimmt, ist folgendes entgegen zu halten:
Schlechte Verkehrsverbindungen zum neuen Verwaltungszentrum können vorübergehender Art sein, da durch den größeren zu erwartenden Besucherstrom zur Kernstadt eine Änderung der Fahrpläne in zeitlicher Hinsicht und im Einsatz von Verkehrsmitteln zu erwarten ist.
Durch die Eingliederung der Verwaltung entwickelt die Kernstadt auch eine größere zentral-örtliche Bedeutung für die eingegliederten Gemeinden.
Eine Veränderung der Wegezeiten kann auch durch

den Ausbau der Straßen und anderen Verkehrslinien eintreten. Diese möglichen Veränderungen berücksichtigt Hirsch in seiner Rechnung nicht.
Auch muß die Bewertungsgröße "Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit" in Frage gestellt werden. Warum sollte die Wegekostenzeit eines Rentners, eines Sozialhilfeempfängers oder eines Besuchers, der in seiner Freizeit die Verwaltung aufsucht, mit dem Bruttoeinkommen gewichtet werden?
Diese Einwände ändern nichts an dem praktikablen Ansatz, dieser sollte nur verfeinert werden.

Bei den Neugliederungsmaßnahmen auf Kreisebene können die Kreise Main-Taunus und Offenbach auf der einen und Hochtaunus, Wetterau und Main-Kinzig auf der anderen Seite unterschieden werden.

Im ersten Fall bleiben die bisherigen Verwaltungssitze der Kreise unverändert, nur einige Städte oder Gemeinden kommen zum Kreis hinzu oder werden abgegeben.

Der Kreis Offenbach gliederte die Gemeinden Urberach, Nieder-Roden und Ober-Roden aus dem Landkreis Dieburg ein, während der Main-Taunus-Kreis Nordenstadt, Auringen, Delkenheim, Naurod, Wallau, Brechenheim und Medenbach an die Stadt Wiesbaden abgab.

Ansatz der Kostenermittlung:
Diese Kreise blieben zum überwiegenden Teil unverändert, sodaß als Ansatz von den Kosten der bisherigen Kreisverwaltungen auszugehen ist. Ob Kostenerhöhungen oder -senkungen durch den Zu- oder Abgang von Gemeinden zu erwarten sind, kann ohne genaue Kenntnis des Auslastungsgrades und der personellen und technischen Ausstattung der jeweiligen Kreisverwaltung nicht gesagt werden.

Es ist anzunehmen, daß kaum Kostensenkungen eintreten, und die Vergrößerung der zu verwaltenden Fläche und Einwohnerzahl nur zu unwesentlichen Kostensteigerungen führt.

Anders liegt der Fall bei der Kreisneugliederung von Hochtaunus, Wetterau und Main-Kinzig.

Hier schließen sich zwei Kreise mit etwa gleich großer Fläche und Einwohnerzahl zu einem neuen Kreis zusammen. Einer der bisherigen Sitze der Kreisverwaltung wird beibehalten, der andere aufgelöst.

Da es sich um einen großen Eingriff in die Verwaltungsstruktur handelt, sind die unter 12. bei der Gemeindeneugliederung dargestellten vorbereitenden Tätigkeiten auf die Kreisebene zu übertragen.

a. Bestandsaufnahme mittels einer Fragebogenaktion
b. Erstellung eines Aufgabengliederungsplans für die neue Kreisverwaltung
c. Erstellung eines Verwaltungsgliederungsplans
d. Erstellung eines Stellenplans
e. Erarbeitung von neuen Arbeitsablaufverfahren und die Herausgabe von allgemeinen und besonderen Dienstanweisungen
f. Information der Bevölkerung
g. Umzugsplan und Durchführung

<u>Ansatz der Kostenermittlung:</u>
Die oben aufgeführten Maßnahmen sind entsprechend der Darlegungen für die Gemeindeneugliederung zu erfassen und zu bewerten.

Es soll hier besonders auf die Raumüberwindungskosten für die Bediensteten der Kreisverwaltung und Dritte eingegangen werden.

Als extremes Beispiel für das Auftreten von Raumüberwindungskosten für Dritte führt Hirsch den Kreis Euskirchen an.[1)]
Hier kann der Kreissitz von der eingegliederten Gemeinde Udenbreth aus nicht schneller als in 6 1/4 Stunden erreicht werden.

Der Zeitaufwand, gewichtet mit dem Bruttoeinkommen, ergibt eine Belastung von 41 DM je Behördenbesuch. Zusammen mit den Fahrtkosten von 9 DM betragen die Kosten des Wegeaufwands ca. 50 DM. Für die Fahrt mit dem Kfz. ergibt sich bei einer Straßenentfernung von 55 km ein Zeitaufwand von ca. 2 1/4 Stunden = ca. 15 DM. Dazu kommen die Fahrtkosten von 36 Pfennig pro km = 20 DM. Zusammen betragen die Kosten 35 DM.
Nimmt man an, daß öffentliche Verkehrsmittel und private Kraftfahrzeuge zu gleichen Teilen zu Behördenbesuchen verwendet werden, so "kostet" ein Behördenbesuch durchschnittlich 42 DM.

Nach einer Berechnung des Innenministeriums von NRW ergab sich für die Kreisverwaltung je Kopf der Bevölkerung ein Betrag von 52 DM.[2)]

So kann die Kostenbelastung, die von den Bewohnern entfernter gelegener Ortschaften für den Besuch der Kreisverwaltung für sie eingesetzten Personalaufwendungen erreichen.
Das ist eine Kostenrelation, bei der die erzielbaren Ersparnisse nicht mehr in's Gewicht fallen.

1) Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe der Gebietsreform, a.a.O., S. 10.
2) Statistisches Jahrbuch für Nordrhein Westfalen, 12. Jahrgang, S. 247 in Verbindung mit dem Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 27.

Je nach Aufgabe wird es mehr oder weniger notwendig sein, daß Bedienstete der Kreisverwaltung Feststellungen in den einzelnen Gemeinden treffen.

Nimmt man eine Straßenentfernung an, die gegenüber der Entfernung in der Luftlinie um durchschnittlich 1/3 höher ist, so betragen die reinen Fahrtkosten an Hand der Kilometerpauschale je Kilometer Luftlinie ca. 0,48 DM.
Die Reisegeschwindigkeit mit dem Dienstwagen kann, da Landstraßen verschiedener Qualität vorliegen, nicht höher als etwa 50 km pro Stunde angenommen werden.
Aus der Rechnung ergeben sich für einen Beamten mit einem Einkommen von 1500 DM je Monat 10 DM pro Stunde.
Bei einem Akademiker mit einem Einkommen von 3000 DM je Monat sind es ca. 20 DM pro Stunde.
Die Gesamtkosten einer Dienstfahrt können bei einem Monatseinkommen des Beamten von 1500 DM, mit 1,00 DM, bei einem Beamten mit 3000 DM Gehalt, mit 1,55 DM je km Luftlinie veranschlagt werden.
In welchem Maße Dienstfahrten notwendig sein werden, läßt sich angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse je nach Verwaltungszweig und Organisationsweise nicht sagen.
Bei z.B. 10 Dienstfahrten im Monat würde der Wegeaufwand bei Entfernungen von 20 - 30 km 18 %, bei Entfernungen von 30 - 40 km 25 %, bei Entfernungen von 40 - 50 km 31 % des Gehaltes eines Beamten ausmachen.
Dieser Faktor, der selbständig neben die zuvor besprochenen Aufwendungen der Behördenbesucher tritt, kann beachtliche Dimmensionen erreichen.

Daher kann eine rationale Verwaltungsorganisation nur aufgebaut werden, wenn dieser Faktor nachdrücklich und konkret in die Berechnungen einbezogen wird.[1)]

1) Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform, a.a.O., 12.

(b) Kosten des Umlandverbandes

Der Umlandverband stellt eine zusätzliche Einrichtung zur weiterbestehenden (veränderten) Verwaltungsstruktur der Städte, Gemeinden und Kreise dar.

In Anlehnung an das Vorgehen bei der Ermittlung der Kosten auf Gemeindeebene können die Schritte für den Umlandverband beschrieben werden.
Die Kosten folgender Maßnahmen sind zu ermitteln:

1. Beschluß der Landesregierung und Ausarbeitung eines Vorschlags zur Bildung eines Umlandverbandes
2. Gutachten im Auftrag der Landesregierung
3. Durchführung eines Anhörungsverfahrens zum Modell des Umlandverbandes
4. Ausarbeitung von Gegenvorschlägen durch die Gemeinden, Städte, Kreise und Verbände
5. Gegengutachten im Auftrag der unter 4. aufgeführten Institutionen
6. Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zur Bildung eines Umlandverbandes
7. Parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfs
8. Sitzungen und Beratungen von Städten, Kreisen und Gemeinden
9. Verabschiedung des Gesetzentwurfs
10. Umstellungen auf Landesebene
11. Vorbereitende Tätigkeiten zur Errichtung der Verwaltungsorganisation des Umlandverbandes
12. Laufende Kosten des Umlandverbandes bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

Zu Punkt 11. und 12.:

Der Umlandverband ist institutionell in Verbandstag, Ver-

bandsausschuß und Gemeindekammer gegliedert.

Die Mitglieder des Verbandstages werden in allgemeiner, freier, gleicher und unmittelbarer Wahl für vier Jahre gewählt.[1)]
Der Verbandstag besteht aus 105 Verbandsabgeordneten, die in fünf Wahlkreisen (Stadt Frankfurt und Bad Vilbel, Stadt Offenbach, Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis ohne Flörsheim und Hochheim mit Kelsterbach, Landkreis Offenbach mit der Stadt Maintal) zu ermitteln sind.[2)]

Ansatz der Kostenermittlung:
Die Kosten, die mit der Einrichtung, Ausstattung und Durchführung des Wahlvorgangs anfallen, sind zu ermitteln. Weiterhin sind die Sitzungsgelder und/oder Aufwandsentschädigungen der 105 Verbandsabgeordneten zu erfassen.

Der Verbandstag wählt einen Verbandsausschuß, bestehend aus einem Verbandsdirektor, einem Ersten und weiteren ehrenamtlichen Beigeordneten.
Der Verbandsdirektor bereitet die Beschlüsse des Verbandsausschusses vor und führt sie aus, soweit nicht Beigeordnete mit der Ausführung beauftragt sind.
Er leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte.
Er verteilt die Geschäfte auf die Mitglieder des Verbandsausschusses. Ausgenommen sind die Arbeitsgebiete, für die hauptamtliche Beigeordnete vom Verbandstag besonders gewählt sind.
Die laufenden Geschäfte werden vom Verbandsdirektor und den zuständigen Beigeordneten erledigt.[3)]

1) Siehe Hessischer Landtag: Gesetz über den Umlandverband Frankfurt, Drucksache 7/5846, § 6 Abs. 1.
2) Vgl. ebenda § 6 Abs. 2.
3) Vgl. § 11 des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt.

Ansatz der Kostenermittlung:

In § 21 Abs. 4 des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt in Verbindung mit dem Hessischen Besoldungsgesetz vom 6. Juni 1972 (GVBL I S. 164), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Juni 1974 (GVBL I S. 312), werden die Beigeordneten in die Besoldungsgruppe B 6 eingegliedert und erhalten eine Aufwandsentschädigung von 140 DM. Der Erste Beigeordnete wird in Besoldungsgruppe B 7 eingeordnet und erhält eine Aufwandsentschädigung von 210 DM. Der Verbandsdirektor wird in Besoldungsgruppe B 8 eingeordnet und erhält eine Aufwandsentschädigung von 350 DM.

Aufgabe des hauptamtlichen Verbandsdirektors wird es in der Aufbauphase sein, in Frankfurt, dem Sitz des Umlandverbandes, entsprechende Räumlichkeiten für die Verwaltung zu finden, die Sachausstattung anzuschaffen und das für die Aufgaben entsprechende Personal einzustellen.
Bei den Aufgaben des Umlandverbandes wird es erforderlich sein, sich einen Überblick über die Maßnahmen, Pläne und Mitgliedschaften der einzelnen Kommunen auf diesem Gebiet zu verschaffen.
Dies könnte, wie bei der Gemeindeneugliederung dargestellt, in Form eines Fragebogens geschehen.
Die Kosten der Errichtung und Ausstattung des Verwaltungssitzes, des Personals und der durchzuführenden Maßnahmen sind in der oben dargestellten Art zu ermitteln.[1)]

Das dritte Organ des Umlandverbandes ist die Gemeindekammer. Die verbandsangehörigen Städte und Gemeinden entsenden je einen Vertreter.
Die Gemeindekammer trifft die Entscheidung über Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans

1) Vgl. S. 226 ff. dieser Arbeit.

nach § 5 BBauG. [1]

Ansatz der Kostenermittlung:
Die Kosten der Bildung einer Gemeindekammer und der laufenden Beratungen und Beschlüsse dieses Gremiums sind zu ermitteln. Die Tätigkeit der von den Kommunen entsandten Vertreter ist ehrenamtlich. Es sind die unter Umständen anfallenden Sitzungsgelder und/oder Aufwandsentschädigungen zu ermitteln.

(2) Kosten des Stadtkreismodells

(a) Kosten der Neugliederung in 15 Städte

Im Modell des Stadtkreises wird eine Zusammenlegung von 85 bisher selbständigen Städten und Gemeinden und 15 Stadtteilen von Frankfurt zu 15 neuen Städten vorgeschlagen.
Die 15 Städte gehen bis auf Frankfurt und Offenbach wesentlich über den bisherigen Zuschnitt der räumlichen Grenzen hinaus.
Die Auflösung von 85 bisher selbständigen Stadt- und Gemeindeverwaltungen und die Ausgliederung der Verwaltungstätigkeiten für 15 Stadtteile aus Frankfurt stellt einen erheblichen Eingriff in die kommunale Verwaltungsstruktur dar.

Die Sitze der Stadtverwaltungen sind im Vorschlag zur Bildung eines Stadtkreises nicht angegeben worden.
Zur Berechnung der Kosten, insbesondere der Raumüberwindungskosten, ist aber die Angabe der Verwaltungssitze erforderlich.
Geht man von den Einwohnerzahlen aus, so bieten sich für die 15 Städte folgende Sitze der Stadtverwaltung an:

1) Vgl. § 12 des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt.

Sitz der Stadteinheit	I	Hofheim
	II	Kelkheim
	III	Schwalbach
	IV	Oberursel
	V	Bad Homburg
	VI	Bad Vilbel
	VII	Bergen-Enkheim
	VIII	Obertshausen oder Mühlheim
	IX	Jügesheim oder Dudenhofen oder Nieder-Roden
	X	Dietzenbach oder Heusenstamm
	XI	Sprendlingen oder Langen
	XII	Kelsterbach oder Walldorf
	XIII	Frankfurt-Höchst
	XIV	Offenbach
	XV	Frankfurt

Relativ sicher können als Sitze der Stadtverwaltung Hofheim, Bad Homburg, Bad Vilbel, Frankfurt-Höchst, Offenbach und Frankfurt angegeben werden, da diese eine hervorragende Rolle für ihr Umland spielen.

In diesen Fällen wird eine räumlich geschlossene Stadtverwaltung am jeweiligen Ort gebildet werden. In den anderen Fällen bietet sich keine Stadt als Sitz besonders an, weil mehrere Städte in der Zahl ihrer Einwohner gleich stark sind und/oder die Zentrallage fehlt.
Als Beispiel kann hier die Stadteinheit IX genannt werden, wo keine Kommune eine besonders ausgeprägte zentralörtliche Bedeutung hat.

In diesem Fall wird zu überlegen sein, ob nicht die räumliche Einheit der Stadtverwaltung aufgegeben, und die Stadtverwaltungen auf die einzelnen Städte verteilt werden sollten.

Ansatz der Kostenermittlung:

Für die Ermittlung der Kosten kann der oben entwickelte Katalog angewandt werden.[1)]

Die Neugliederungsmaßnahmen unterscheiden sich nicht wesensmäßig, wohl aber in ihrem Ausmaß von denen des Umlandverbandsmodells.

Die Zusammenschlüsse gehen räumlich über jeden der oben behandelten Fälle weit hinaus, sodaß erhebliche Kosten in den Städten und Gemeinden zu erwarten sind.

Bis auf die Städte Offenbach und Frankfurt kann von einem Neuaufbau der kommunalen Verwaltung gesprochen werden.

Der größere Verwaltungsraum der neugebildeten Städte bringt auch wesentlich höhere Kosten der Raumüberwindung bei Dritten mit sich.

Diese Kosten sind in der oben dargestellten Art und Weise zu erfassen und zu bewerten.

(b) Kosten des Stadtkreises

Der Stadtkreis hat 1.442.285 Einwohner[1)] zu betreuen.

Diese Zahl zeigt, daß er in seiner räumlichen Ausdehnung und Einwohnerzahl nicht mit den herkömmlichen Kreisen zu vergleichen ist.

Ansatz der Kostenermittlung:

Der Stadtkreis entsteht durch Zusammenschluß mehrerer Kreise (Obertaunus, Main-Taunus, Offenbach, der Städte Frankfurt und Offenbach).

Das über Zusammenschlüsse von Kreisen oben Gesagte trifft auch hier zu.

Eine Ermittlung der Kosten ist formal in den gleichen Schritten vorzunehmen:

1) Vgl. Kommunalpolitische Vereinigung der CDU: Der Stadtkreis Frankfurt, a.a.O., S. 17.

1. Kosten der Erstellung des Neugliederungsgutachtens, Durchführung des Anhörungsverfahrens, Parlamentarische Beratung und Verabschiedung des Gesetzentwurfs.
2. Vorbereitende Tätigkeiten zur Errichtung des Stadtkreises und laufende Kosten bei der Erfüllung seiner Aufgaben.
   a. Bestandsaufnahme mittels einer Fragebogenaktion
   b. Erstellung eines Aufgabengliederungsplans für die neue Kreisverwaltung
   c. Erstellung eines Verwaltungsgliederungsplans
   d. Erstellung eines Stellenplans
   e. Erarbeitung von Arbeitsablaufverfahren und allgemeinen und besonderen Dienstanweisungen
   f. Information der Bevölkerung
   g. Umzugsplan und Durchführung
   h. Kauf oder Miete von Räumlichkeiten für den zentralen Verwaltungssitz
   i. Einrichtung von Nebenstellen
   j. Ausstattung des Verwaltungssitzes mit technischen Einrichtungen, Mobiliar usw.
   k. Einstellung und/oder Übernahme des Personals der aufgelösten Kreisverwaltungen
   l. Ermittlung des Sachaufwands der laufenden Verwaltungsgeschäfte.
3. Kosten bei Dritten (Behördenbesucher, Zusammenlegung von Kreissparkassen, Feuerwehren, Krankenhäusern).

Besonderes Gewicht bei der Kostenermittlung wird auf die Raumüberwindungskosten der Behördenbesucher in einem so großen Kreisgebiet zu legen sein.
Die Kosten der Umstellungsmaßnahmen der Verwaltung und der Einrichtung eines "Mammut-Verwaltungssitzes" sind wahrscheinlich wesentlich höher als vermutet.

Mit so allgemeinen Aussagen wie

"Da Sonderformen der Verwaltung erspart bleiben, wird die Verwaltung weniger aufwendig sein"[1)]

ist es nicht getan.
Die Kosten der Neugliederungsmaßnahmen sind im einzelnen zu ermitteln.

(c) Kostenkorrekturen

Da die räumlichen Grenzen von Stadtkreis und Umlandverband unterschiedlich sind, müssen aus Gründen der Vergleichbarkeit Kostenkorrekturen vorgenommen werden.
Der Umlandverband schließt teilweise eine größere Fläche als der Stadtkreis ein, sodaß die Kosten der Städte und Gemeinden, die zwar in den Umlandverband, nicht aber in den Stadtkreis eingegliedert werden, ermittelt und den Kosten des Stadtkreismodells zugeschlagen werden müssen.
Es sind die Verwaltungskosten des Kreises Usingen (der mit dem Kreis Obertaunus zum Hochtaunuskreis beim Umlandverbandsmodell zusammengeschlossen wurde) und seiner Städte und Gemeinden zu ermitteln.
Die Kosten der Verwaltung von Hainstadt, Klein-Krotzenburg, Seligenstadt, Klein-Welzheim, Zellhausen und Mainflingen sind zu ermitteln und dem Stadtkreis zuzuschlagen.
Da im Stadtkreismodell die Städte Walldorf und Mörfelden einbezogen, aber nicht im Umlandverband vertreten sind, kann die notwendige Kostenkorrektur entweder durch Erhöhung der Kosten des Umlandverbandes oder entsprechende Senkung der durch Korrekturen dem Stadtkreis zuzufügenden Kosten berücksichtigt werden. Rechnet man überschlägig die Kosten auf, so sind dem Stadtkreismodell nur die des Kreises Usingen und seiner Städte und Gemeinden zuzufügen.

1) Kommunalpolitische Vereinigung der CDU: Der Stadtkreis Frankfurt, a.a.O., S. 13.

e. Nutzen der neuen Verwaltungsstruktur

Einleitende Bemerkungen

Der nächste Schritt einer KNA ist die Erfassung und Bewertung des Nutzens.

Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Fragen:
Was erwartet man von Neugliederungsmaßnahmen?
Warum werden Städte, Gemeinden und Kreise in dieser Art zusammengeschlossen oder eingegliedert?
Warum sollen Umlandverband und Stadtkreis gebildet und ihnen diese Aufgaben übertragen werden?

Die leerformelhafte Antwort darauf lautet:
Man glaubt durch diese Art der Neugliederungsmaßnahmen, die anstehenden Probleme im Stadt-Umland am besten lösen zu können, und die Städte und Gemeinden in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben besser erfüllen zu können.

Da die kommunalen Verwaltungseinheiten nicht zum Selbstzweck gebildet wurden, kann ihr Nutzen nur in der Leistungsabgabe gesehen werden, die als "Output" anderen Bereichen, wie privaten Haushalten, produzierendem Gewerbe und Dienstleistungsunternehmen zugute kommen.

Daher sind die Tätigkeiten der Verwaltung, die zur "Verwaltung der Verwaltung" dienen, nicht als Nutzen zu erfassen.
Diese Tätigkeiten sind nicht "nutzlos", sondern Vorleistungen zur Outputerstellung.
Als Beispiel seien die Arbeiten des Personalamts einer Stadt genannt.
Auswahl, Einstellung und Besoldung des Personals sind die

Voraussetzungen dafür, daß die Beschäftigten in ihren Arbeitsbereichen Leistungen für andere Gesellschafts- und Wirtschaftsbereiche erbringen können.

Der Output der Verwaltung kann einmal als Endprodukt den Konsumenten zugute kommen, zum anderen als Vorleistung in den Wirtschaftskreislauf eingehen.

Probleme der Nutzenermittlung entstehen verstärkt im letzteren Fall.

Die KNA wurde anfänglich auf wasserwirtschaftliche Probleme angewandt.
Da die Projekte in abgelegenen Gebieten durchgeführt wurden, konnte ihr Nutzen isoliert und bewertet werden. Die Gefahr, daß sich Planungen und Maßnahmen mit denen anderer Bereiche überschnitten, war gering.

Wurde z.B. der Bau einer Talsperre geplant und durchgeführt, konnte der Nutzen, wenn auch mittelbar und unter Annahmen, relativ einfach ermittelt werden.
Die Talsperre ermöglichte Wasserregulierungen (Verhinderung von Überschwemmungen), Bewässerung (Ertragssteigerungen in der Landwirtschaft), Erholung durch Segeln und Baden (Erholungsnutzen).

Anders ist die Situation bei den hier zu untersuchenden Vorhaben.
Einmal befindet sich das Projekt der Talsperre auf einer anderen Ebene als eine Verwaltungsstruktur, zum anderen soll die Verwaltungsstruktur in verdichteten und verflochtenen Räumen untersucht werden.

Die unterschiedlichen Ebenen beider Vorhaben zeigen sich daran, daß die kommunalen Verwaltungen erst die Durchführung von Projekten ermöglichen sollen.

Der Nutzen der Verwaltung ist in der Summe der Nettonutzen von Projekten zu sehen, die von ihr ermöglicht oder durchgeführt werden.
Eine Ermittlung des Nutzens der Verwaltungsstruktur erfordert daher die Ermittlung aller Bruttonutzen der Projekte, die um die Projektkosten zu senken sind.

Da im Stadt-Umland als Verdichtungsraum eine Vielzahl von Projekten der verschiedenen Ressorts einer Verwaltungseinheit, aber auch der sich räumlich anschließenden oder überlagernden Verwaltungseinheiten vorgenommen werden, besteht nicht die Isolationsmöglichkeit der Nutzengrößen.

Es zeigen sich die Probleme, die von der Industriekomplexanalyse her bekannt sind.
Der Nutzen von Einzelprojekten ist nicht von dem anderer Maßnahmen zu trennen und nur eine Abstimmung von Einzelprojekten läßt einen optimalen Nettonutzen erwarten.

Diese Tatsache läßt sich mit der Existenz synergistischer Benefits[1)] erklären.

Der typische Stadt-Umland-Raum ist ein komplexes System, dessen Subsysteme eng miteinander verbunden sind.
Maßnahmen von Städten und Gemeinden haben ihre Wirkung nicht nur im beabsichtigten System.
Die Wirkungen bleiben nicht auf die Systeme der jeweiligen Verwaltungseinheit beschränkt, sondern treten auch in Subsystemen von Nachbarstädten und -gemeinden auf.

Wo die Realisierung synergistischer Benefits durch komplexe Planung und Durchführung möglich ist, führt unko-

1) Zum Begriff siehe Bonus, Holger: Kosten-Nutzen-Analysen in Stadtregionen, a.a.O., S. 21.

ordinierte Planung von Subsystemen zu ineffizienter Allokation der Ressourcen.[1)]

Das Versagen der Städte und Gemeinden bei der Erfüllung von Aufgaben, die dem Stadtkreis oder dem Umlandverband übertragen werden sollen, ist wesentlich in der Nichtausnutzung synergistischer Benefits zu sehen.

Da jetzt nur ein Planungsträger zuständig ist und nur ein Plan erstellt werden soll, wird von den alternativen Lösungsvorschlägen erwartet, daß Interdependenzen berücksichtigt und höhere Benefits in diesen Bereichen erzielt werden.

Wie können synergistische Benefits erfaßt und bewertet werden?

Es existieren mathematische Verfahren, wie Programmierungs-, Netzplantechnik und Simulationen komplexer Systeme, mit deren Hilfe inter- und intrasektorale Beziehungen einer oder mehrerer Verwaltungsräume in Planungen einbezogen und eine Koordination erreicht werden kann.

Voraussetzung für ihre Anwendung ist aber, daß die Zusammenhänge, Überlagerungen, Abhängigkeiten der verschiedenen Subsysteme bekannt sind.

Notwendig ist eine ökonomische Theorie, die den Wirtschaftsprozeß und die sozio-ökonomischen Größen in einem operationalen Modell darstellt.

Diese Forderungen zur exakten Nutzenermittlung sind beim derzeitigen Stand der regionalwissenschaftlichen Theorie nicht zu erfüllen.

1) Bonus, Holger: Kosten-Nutzen-Analysen in Stadtregionen, a.a.O., S. 21.

Ein Modell als vereinfachendes Abbild der Wirklichkeit ist in der Regionalpolitik zur Beschreibung so komplexer Zusammenhänge noch nicht vorhanden.
Die bisherigen Modelle und Modellversuche[1] können nur als Einstieg in die Probleme gesehen werden.
Ihre begrenzenden Annahmen sind so einschneidend, daß eine Anwendung der Modelle im Rahmen einer KNA zu nicht annehmbaren Ergebnissen führen würde.

Probleme entstehen bei der empirischen Bestimmung der in den Wirtschaftskreislauf eingehenden sozio-ökonomischen Größen.
Man verfügt heute über zu wenige und im wesentlichen Teil auch ungeprüfte Hypothesen, über den Zusammenhang zwischen Infrastrukturmaßnahmen und Superstrukturwirkungen, so daß es nicht möglich ist, eine plausible Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung eines Teilraumes zu formulieren.

Zur Bildung von Hypothesen über den Zusammenhang zwischen der sozio-ökonomischen Entwicklung einer Region und der Ausstattung der Region mit Bevölkerung, privatem und öffentlichem Kapital, Grund und Boden einerseits und zur empirischen Prüfung solcher Hypothesen andererseits ist eine Vielzahl von statistischen Daten notwendig.

Es zeigt sich, daß für die wissenschaftliche Analyse des regionalen Wirtschaftsprozesses die statistische Datenbasis sehr unvollkommen ist. Dies gilt sowohl für die Strom- als auch für die Bestandsgrößen.

Verfahren zur Bestimmung der notwendigen Daten für Regionen sind bisher nur in Anfängen entwickelt worden, so-

1) Vgl. die Arbeit von Reichenbach, Ernst: Vergleich von Stadtentwicklungsmodellen, Braunschweig 1972, in der die Modelle Lowry, Polis, Forrester, Besi u.a. dargestellt und kritisiert werden.

daß auch die Schätzung von Daten auf erhebliche Schwierigkeiten stößt.

Wegen der Unzulänglichkeit des Datenmaterials und des fast vollständigen Fehlens von Erklärungsversuchen lassen sich Hypothesen über die Zusammenhänge von Strom- und Bestandsgrößen und zwischen diesen Größen und den Wirkungen im regionalen Wirtschaftsprozeß bisher nur im geringen Umfang aufstellen.[1)]

Eine KNA ist auch deshalb bis heute nicht den Erfordernissen von Verdichtungs- und Verflechtungsräumen angepaßt worden, da bei einer Erweiterung der integrierten Planung auf mehrere Problembereiche die Kosten der Koordination geometrisch wachsen und daher noch so hohe synergistische Benefits übersteigen.[2)]

Eine in sich geschlossene ökonomische Theorie der regionalen Entwicklung ist aber nicht nur zur Ermittlung synergistischer Effekte bei der Durchführung mehrerer Projekte erforderlich, sondern auch für den Nutzen bestimmter Einzelmaßnahmen.

Die Ermittlung z.B. des Nutzens einer Infrastrukturinvestition in das Verkehrswesen kann nur vorgenommen werden, wenn die Auswirkungen auf das regionale Wachstum ermittelt werden können.[3)]

Lerch[4)] betrachtet als praktikable Möglichkeit zur Er-

1) Jochimsen, Reimut; Ortmann, Friedrich u.a.: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, a.a.O., S. 66 ff.
2) Bonus, Holger: Kosten-Nutzen-Analysen in Stadtregionen, a.a.O., S. 25.
3) Vgl. die Untersuchungen von Lerch über die KNA und regionale Entwicklungspolitik, in: Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analysis und Regionalpolitik, a.a.O., S. 118 ff.
4) Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analysis in der Regionalpolitik, a.a.O., S. 145 f.

mittlung der Wirkungen von Infrastrukturinvestitionen die Anwendung einer detaillierten Strukturanalyse.

Mit dem Begriff der detaillierten Strukturanalyse meint er eine umfassende Branchenanalyse, die sowohl eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation als auch eine Abschätzung der künftigen Entwicklungsmöglichkeiten in der Untersuchungsregion beinhaltet.
In der Analyse ist stets der Bezug zur Art des geplanten Infrastrukturprojekts zu wahren, da es darauf ankommt, gerade den Einfluß dieser Investitionsart auf das regionale Wachstum aufzuzeigen.
Mit Hilfe einer regionalen Branchenanalyse läßt sich ein Anhaltspunkt über eine Art regionalen Entwicklungspotentials gewinnen.
Ein solches Vorgehen eignet sich ganz besonders für den Fall, daß eine Infrastrukturinvestition zur Sicherung und Aufrechterhaltung einer weiteren nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung einer Region zu tätigen ist.

Bei dem Vorgehen ist zu bedenken, daß Zugeständnisse im theoretischen Anspruch einer KNA gemacht werden, um aus Praktikabilitätsgründen überhaupt Ergebnisse zu erhalten. Außerdem bezieht sich seine Fallstudie "Industrielles Brauchwasser" auf eine niedrige Allokationsebene, die mit der Beurteilung einer Verwaltungsstruktur nicht verglichen werden kann.

Nach den obigen Überlegungen stellt sich die Frage, was eine KNA zur Beurteilung von Verwaltungsstrukturen überhaupt leisten kann.
Die Ausnutzung synergistischer Benefits, deren Messung zur Zeit nicht möglich ist, ist das Hauptargument zur Bildung von Umlandverband oder Stadtkreis.

Das Problem der Messung synergistischer Nutzen der Verwaltungsstruktur kann dadurch vermieden werden, indem man die Lösungsvorschläge zueinander beurteilt, nicht aber für jede Alternative einen "Mit und Ohne Vergleich" durchführt, bei dem zu messen wäre, um wieviel der Nutzen eines Lösungsvorschlags gegenüber dem einer weiteren Aufgabenerfüllung durch Städte und Gemeinden größer ist.

Dieses Vorgehen wäre auch deshalb vertretbar, da im wesentlichen die gleichen Aufgaben auf Umlandverband und Stadtkreis übertragen werden.

Die Messung der synergistischen Effekte der Gründung eines Planungsträgers und der Aufstellung eines Gesamtplans wären zwar vermieden, nicht aber die Notwendigkeit der Messung bei Maßnahmenbündeln, die im Rahmen der Aufgabenstellung der Institutionen durchgeführt werden.

Wenn die synergistischen Effekte schon nicht im Rahmen einer geschlossenen ökonomischen Theorie erfaßt werden können, bietet sich zur Sichtbarmachung, Abschätzung und Berücksichtigung ein "organisierendes Konzept"[1] an.

> Dem jeweiligen Planer fehlt typischerweise der Überblick über Aufgabenbereiche und Planungskompetenzen aller übrigen Planer. Es wäre auch unmöglich, den Planern einen solchen Überblick zu verschaffen. Das macht die Koordination der Einzelpläne bisher praktisch unmöglich, und das ist der Ausgangspunkt des vorgeschlagenen Verfahrens. Man legt eine Strategie, von der man viele Kollisionen mit anderen Strategien vermutet, offen und stößt damit die betroffenen Spezialisten gewissermaßen systematisch

1) Vgl. dazu Bonus, Holger: Kosten-Nutzen-Analyse in Stadtregionen, a.a.O., S. 27.

vor den Kopf, um sie zu defensiven Reaktionen zu veranlassen.
Wo sich solcherart eine Kollision äußert, muß eine Überschneidung bestehen und dieser geht man im nächsten Schritt auf den Grund.
Das Verfahren wird solange fortgesetzt, bis keine neuen Kollisionen mehr auftreten.
Jetzt kann man davon ausgehen, daß die relevanten Überschneidungen bekannt sind.
Der erforderliche Überblick ist damit vorhanden, und der Rest könnte mit herkömmlichen Optimierungstechniken bewältigt werden.[1)]

Wollte man jetzt die synergistischen Benefits der so koordinierten Planung erfassen, wäre eine Differenzrechnung zwischen dem Nutzen der isolierten Planungen am Anfang des Prozesses und dem der aufeinander abgestimmten Planungen vorzunehmen.

Man kommt bei solchem Vorgehen leicht zu dem Punkt, daß man sich fragen muß, ob nicht eine KNA über die KNA durchgeführt werden sollte, d. h., daß der Aufwand einer KNA in keinem Verhältnis mehr zum Ziel und damit erreichbarer positiver Effekte steht.

Die Darstellung der obigen Probleme zeigte, daß sie bisher keineswegs gelöst sind, höchstens Ansatzpunkte für die weitere Arbeit vorliegen.

1) So Bonus, Holger: Kosten-Nutzen-Analyse in Stadtregionen, a.a.O., S. 29.

(1) Nutzen des Umlandverbandsmodells

(a) Nutzen der Städte, Gemeinden und Kreise

Wie bei der Kostenermittlung soll hier eine Global- und keine Differenzrechnung bei der Erfassung und Bewertung des Nutzens vorgenommen werden.

Daher ist auch der Nutzen von den Leistungen zu erfassen, die von der Neugliederung weitgehend unberührt blieben; verständlicherweise liegt das Augenmerk aber bei den Aufgaben, deren bessere Erfüllung als Ziel der Neugliederung anzusehen ist.

Die erwarteten positiven Wirkungen der Neugliederung, ihr Nutzen, können einmal Rationalisierungseffekte, zum anderen Verbesserungen des Angebots kommunaler Leistungen sein.

Die Veränderungen in der Kostenstruktur und -höhe (Kostensenkung), die als Nutzen der Neugliederung anzusehen sind, sind implizit bei der Ermittlung der gesamten Kosten berücksichtigt.

Auf der Angebotsseite einer Verwaltung ist die Erfüllung der Aufgaben, die als Endleistung in den Konsum oder als Vorleistung in den Wirtschaftsprozeß eingehen, Ansatz der Nutzenermittlung.

Die Aufgaben der Gemeinden sind vielfältig. Eine Darstellung gibt die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in ihrem Band: Verwaltungsorganisation der Gemeinden.[1)]

Die Gemeinden erfüllen Ordnungs- und Sicherheitsfunktionen,

1) Siehe KGST.: Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I (Aufgabengliederungsplan), 4. Auflage, Köln 1967.

sind organisatorische Träger von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, sozialer Hilfe, kulturelle Förderung, vielfältiger technischer Leistungen, errichten Bauten und Anlagen aller Art, nehmen Maßnahmen zur Ordnung der Landnutzung und Gestaltung der äußeren Umwelt vor.

Ein Überblick über die Art der Funktionen läßt sich auch aus der Verwaltungsgliederung gewinnen, die typischerweise so vorgenommen wird:

1. Allgemeine Verwaltung: (Hauptamt, Personalamt, Statistisches Amt, Presse- und Rechnungsprüfungsamt)
2. Finanzverwaltung: (Kämmerei, Kasse, Steueramt, Liegenschaftsamt und Amt für Verteidigungslasten)
3. Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung: (Rechtsamt, Polizei, Amt für öffentliche Ordnung, Einwohnermeldeamt, Standesamt, Versicherungsamt, Wohnungsamt, Feuerwehr, Amt für Zivilschutz)
4. Schul- und Kulturverwaltung: (Schulverwaltungsamt, Kulturamt)
5. Sozial- und Gesundheitsverwaltung: (Sozialamt, Jugendamt, Sportamt, Gesundheitsamt, Amt für Krankenanstalten, Ausgleichsamt)
6. Bauverwaltung: (Bauverwaltungsamt, Planungsamt, Vermessungs- und Katasteramt, Bauordnungsamt, Amt für Wohnungswesen, Hochbauamt, Tiefbauamt, Garten- und Friedhofsamt)
7. Öffentliche Einrichtungen: (Stadtreinigungsamt, Schlacht- und Viehhof, Marktamt, Leihamt, Bäderamt)
8. Wirtschafts- und Verkehrsförderung: (Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung, Amt für Eigenbetriebe)

Auf Kreisebene wird eine Gliederung in ähnlicher Art vorgenommen:
Allgemeine Verwaltung, Sozialverwaltung, Jugendamt, Schulamt, Kreisbauamt, Kreisplanung, Katasteramt, Straßenverkehrsamt, Wirtschaftsförderungsstelle.

Wie soll der Gesamtnutzen von Funktionen, die eine Stadt, Gemeinde oder ein Kreis erfüllt, ermittelt werden?

Um die Größe "Gesamtnutzen" transparenter zu machen, kann man sie folgendermaßen aufspalten:

1. Die Aufgabenerfüllung der neugegliederten Einheiten bleibt in Art und Weise unverändert und vollzieht sich nur im größeren räumlichen Rahmen.
   Der zu ermittelnde Nutzen bildet sich durch Addition der Teilnutzen bisheriger Aufgabenerfüllung.

2. Art und Umfang der Aufgabenerfüllung ändern sich. Die Neugliederung stimuliert die Aufnahme von Aufgaben oder verändert die Aufgabenerfüllung in Niveau und Struktur.

oder:

3. Der Nutzen der Erfüllung einer kommunalen Aufgabe läßt sich trotz des allgemeinen Zusammenhangs mit anderen Subsystemen isolieren und ermitteln.

4. Die Aufgabe ist Teil eines Maßnahmenbündels und ihr Nutzen ist ein nicht zu isolierender Teil des Nutzens des Maßnahmenbündels.

oder:

5. Eine Erfüllung der Aufgabe führt nur zu Kosten in der kommunalen Verwaltung.

6. Es treten über die kommunalen Verwaltungskosten hinaus weitere Kosten auf, sodaß der Nutzen der Aufgabenerfüllung im Nettonutzen einer KNA des durchzuführenden Projekts zu sehen ist.
   Die laufenden Kosten der Verwaltung der Kommunen dürfen, um Doppelrechnungen zu vermeiden, nicht in die Projektkosten einbezogen werden.

Es soll jetzt versucht werden, eine Eingliederung der Funktionen der Kommunalverwaltungen in die Nutzenkategorien vorzunehmen.

Hierzu bieten sich die verwaltungsrechtlichen Begriffe der Eingriffs- und Leistungsverwaltung an. Verallgemeinernd kann festgestellt werden, daß in der Eingriffsverwaltung die Nutzentypen 1., 3., 5. vorherrschen.
Gliedert man die Leistungsverwaltung in Versorgungs- und Lenkungsverwaltung und betrachtet nach ihrem Rechtscharakter die zu erfüllenden kommunalen Aufgaben, wie freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben (der Teil der Selbstverwaltungsaufgaben, dessen Erfüllung vom Staat zwingend vorgeschrieben ist) und die vom Staat übertragenen Aufgaben, ist festzustellen, daß die Pflichtaufgaben und übertragenen Aufgaben (überwiegend Versorgungsverwaltung) eher unter die Kategorien 1., 3., 5., fallen, während die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben (Lenkungsverwaltung) auf 2., 4., 6. zutreffen.

Mit allem Vorbehalt, der ohne Kenntnis der speziellen Neugliederungssituation notwendig ist, kann gesagt werden, daß Hauptanstoß der Neugliederung nicht die Eingriffs-, sondern die Leistungsverwaltung als Lenkungsverwaltung zur Erfüllung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben war.

Typisches Beispiel der Lenkungsverwaltung sind die Wirtschaftsförderungsmaßnahmen.
Ergibt sich z.B. durch Eingliederung oder Zusammenschluß von Städten oder Gemeinden erst die Möglichkeit, ein bisher anderweitig genutztes Gebiet zur Ansiedlung von Gewerbeunternehmen zu verwenden, ist der Nutzen in der Art zu ermitteln, daß eine KNA zu diesem Projekt durchgeführt werden muß.
Es müssen Kosten und Nutzen der Ansiedlungspolitik erfaßt

und bewertet werden.[1)]

Kosten:

1. Soziale Kosten der Bewohner der neuen Siedlungseinheit
   a. Wertminderungen von Wohnungen und Grundstücken
   b. Verschmutzungen und Korrosionsschäden
   c. Beeinträchtigung von Ertragsquellen
   d. Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit bzw. der allgemeinen Gesundheit
   e. Belästigung durch Lärm und Geruch
   f. Optisch wahrnehmbare Verunstaltungen
   g. Beeinträchtigung durch verminderte Sonneneinstrahlung
2. Kosten des gesamtstädtischen Raumes
   a. Kosten für zusätzliche Infrastruktur
   b. Werbekosten und Kosten für Public Relations
   c. Kosten für die Verhinderung oder Verminderung von Schäden durch Luft- oder Gewässerverunreinigung oder Schmutz
   d. Minderung der Wertschöpfung bei schon ansässigen Unternehmen

Nutzen:

1. Soziale Nutzen der Bewohner der neuen Siedlungseinheit
   a. Fahrtkosten- und Fahrtzeitersparnis
   b. Höhere Löhne und Gehälter
   c. Bessere Versorgung und Ausstattung der Siedlungseinheit in verschiedener Hinsicht
2. Soziale Nutzen des gesamtstädtischen Raumes
   a. Entlastung der City
   b. Strukturverbesserungen der Wirtschaft im Hinblick auf Wachstum, Stabilität, Konjunkturanfälligkeit

1) Siehe den Kosten- und Nutzenkatalog bei: Klaus, Joachim: Nutzen-Kosten-Analysen im Städtebau, Hrsg.: SIN- Städtebauinstitut-Forschungsgesellschaft, Nürnberg 1974, S. 51.

Dieses Beispiel aus der Industrieansiedlung zeigt, daß durch ein Maßnahmenbündel verschiedene Effekte auftreten.

Welche Möglichkeiten bestehen allgemein zur Erfassung und Bewertung der Kosten und Nutzen von Projekten, um den Nettonutzen kommunaler Aktivitäten ermitteln zu können?

Zu einzelnen Aufgabenbereichen liegen Kosten-Nutzen-Analysen vor.[1)]

Eine Systematisierung der indirekten Verfahren zur Nutzenmessung haben Peter Eichhorn und Peter Friedrich vorgenommen und Beispiele zur Anwendung auf die kommunalen Aufgaben gegeben.[2)]

---

1) Siehe aus der deutschen Literatur u.a.: Billerbeck, Klaus: Kosten-Ertrags-Analyse, Berlin 1968; Buelow, Hans: Die Kosten-Nutzen-Analyse in ihrer Bedeutung für die Stadtplanung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, München 1971; Kelm, Werner: Kosten-Nutzen-Vergleich im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung, in: Kommunalwirtschaft, Düsseldorf 1973; Lenort, Norbert: Wirtschaftliche Überlegungen zur kommunalen Entwicklungsplanung, in: Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Heft 29, Köln 1958; Rahner, E.: Kosten-Ertragsanalyse im Gesundheitswesen, Diss. Saarbrücken 1956; Sellnow, Reinhard: Kosten-Nutzen-Analyse und Stadtentwicklungsplanung, in Schriften des Instituts für Urbanistik, Band 43, Stuttgart 1973; Steffen, Anke: Probleme der Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen auf Entscheidungen im Wohnungssektor, Berlin 1969; Wolfslast, Jürgen: Cost-Benefit-Analysis im Gesundheitswesen, Hamburg 1968.

2) Vgl. zu den folgenden Ansätzen der Nutzenermittlung: Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter: Untersuchungen über den Nutzen kommunaler Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, in: Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, Band 49, Berlin 1970, S. 55 - 57.

Ansätze der Nutzenermittlung:

1. Ermittlung des Projektnutzens

a. Kostenersparnisse
Durch Maßnahmen der Verwaltung treten sowohl bei Konsumenten als auch bei Produzenten Kosteneinsparungen auf. Beispiele dafür sind: Kraftstoff- und Zeitersparnisse durch Verbesserung der Infrastruktur im Verkehrswesen, verbilligte Anschaffung von Haushaltsgeräten durch erhöhte Qualität der Ver- und Entsorgung, verringerte Sicherungskosten durch verbesserte Ordnungs- und Schutzmaßnahmen, Reduzierung der Ausbildungskosten durch höherwertige kulturelle Leistungen.

b. Schadensverhinderung
Der Nutzen kann in der Verminderung der Zahl und des Umfangs von Schäden durch Maßnahmen der kommunalen Verwaltung gesehen werden. Beispiele dafür sind: Senkung der Personenschäden durch das Gesundheitswesen, Feuerbekämpfung, Verkehrswesen, Erziehungswesen, Verhinderung oder Minderung von Sachschäden durch das Verkehrswesen, Polizei- und Feuerwehreinsatz, Straßenbeleuchtung, Entsorgung.

c. Befragungsmethode
Die Befragung der Einwohner einer Stadt, Gemeinde oder eines Kreises soll bei nicht entgeltlichen Leistungen deren Zahlungsbereitschaft ermitteln. Beispiele dafür sind: Befragungen über Gebäudeerhaltung, Verkehrsplanung und Stadterneuerung im Rahmen der Stadtplanung, Befragungen über Kinderspielplätze, Parkanlagen und Teiche im Rahmen des Garten- und Friedhofswesens, Befragung über die Sportpflege.

d. Nachfragehypothesen
Aus Marktveränderungen anderer Güter wird die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen hypothetisch deduziert. Beispiele dafür sind: Schätzung des Werts

eines Erholungsgebiets durch die Preissteigerungen von Grundstücken oder der Zunahme des Umsatzes des Fremdenverkehrsgewerbes, Schätzung des Werts von Sanierungsvorhaben durch Preissteigerungen bei Grundstücken und Gebäuden, Steigerungen von Umsätzen.

e. Sekundärgrößenveränderungen
Grundstückswertänderungen durch Stadtplanung und Verbesserung des Verkehrswesens.

f. Schattenpreisansätze
Es werden fiktive Preise von Leistungen ermittelt, die nicht über Märkte an die Abnehmer gelangen. Beispiele dafür sind: Ansatz von Kosten für unentgeltliche Leistungen an die Einwohner, wie Eintritt in Grünanlagen und Parkmöglichkeiten, Simulation des Marktgeschehens zur Ermittlung künstlicher Preise.

2. Ermittlung von Projektkosten

a. Mehraufwendungen
Darunter fallen die Kosten, die als Umkehrung der unter 1.a. aufgeführten Beispiele zu sehen sind. Beispiel dafür: u.a. Erhöhung der Zeit- und Kraftstoffkosten.

b. Schadensverursachung
Darunter sind die Ausgaben zu fassen, die durch höheres Schadensrisiko für Personen und Sachen auftreten. Beispiele dafür sind: Substitution verschiedener Transportmittel, Linienführung lärmender Verkehrsmittel, Bau und Betrieb von Flugplätzen und anderen Infrastrukturanlagen im Verkehrswesen, unhygienische Müllabfuhr in der Entsorgung.

c. Befragungsmethode
Die Befragung der Einwohner dient zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft für die Abwehr störender Aktivitäten. Beispiele dafür sind: Störende Maßnahmen in Verkehrs- und Bauleitplanung, durch Veränderungen des

Stadtbildes, durch Bau und Betrieb von Klärwerken, Müllverbrennungsanlagen.

d. Wertminderungshypothesen
Aus Veränderungen (Senkung) des Werts von Grundstücken, Gebäuden und Geschäftsumsätzen wird auf Kosten von Maßnahmen der Verwaltung geschlossen.

e. Sekundärgrößenverschiebungen
Damit sind Schmälerungen des Vermögenswertes z.B. infolge von (Vermögens-) Preisänderungen gemeint.

f. Schattenpreise
Hier werden Kostenpreise nach unten korrigiert, wenn ein Produktionsfaktor im Überschuß vorhanden ist. Beispiel dafür ist: Senkung des Lohnsatzes bei Unterbeschäftigung.

g. Alternativkosten
Die Opportunity Costs geben den Nutzenentgang an, der dadurch entsteht, daß die für ein bestimmtes Projekt benötigten Produktionsfaktoren an anderer Stelle nicht eingesetzt werden können. Beispiel dafür ist der Ansatz höherer Kosten, wobei in die Kostensumme ein Betrag eingerechnet wird, der den Verzicht an Nettonutzen an der Stelle oder dem Sektor angibt, bei dem die Finanzierungsmittel abgezogen werden.

Das oben angeführte Beispiel eines Industrieansiedlungsprojekts und die indirekten Verfahren der Nutzenermittlung zeigen, daß Verfahren zur Nutzenerfassung und -ermittlung existieren und auf die Maßnahmen der Verwaltungen von Städten, Gemeinden und Kreisen angewandt werden können. Der Gesamtnutzen einer Verwaltungseinheit, des Bestandes von Einrichtungen und der Vornahme von isolierten Maßnahmen und Maßnahmenbündeln kann mittels indirekter Nutzenbewertungsverfahren ermittelt werden.

Dabei soll nicht geleugnet werden, daß aus den Interdependenzen von Einzelnutzen und der Anwendung indirekter Bewertungsverfahren die Analyse eingeschränkt wird.

(b) Nutzen des Umlandverbandes

Der Nutzen des Umlandverbandes bemißt sich nach den Leistungen, die er für die Bürger erbringt.
Ausgangspunkt hat der Aufgabenkatalog zu sein.
Es bietet sich folgende Dreiteilung der Aufgaben an:

1. Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans und akzessorische Aufgaben

2. Abstimmung der Verbandsmitglieder auf bestimmten Aufgabengebieten

3. Errichtung, Betrieb und Unterhaltung bestimmter Einrichtungen und die überörtliche Wirtschaftsförderung

Zu 1.

Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bebauungsplan.
Die Bauleitplanung stellt das rechtliche und planerische Instrumentarium zur Ordnung und Lenkung des Raumes dar.
Als Teil der Bauleitplanung hat die Flächennutzungsplanung die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinden in ihren Grundzügen darzustellen.[1)]

Während der Flächennutzungsplan die Gemeinde und die Träger öffentlicher Belange (soweit sie ihm bei der Aufstellung nicht widersprochen haben) bindet, ist der als Satzung beschlossene Bebauungsplan verbindlich für jedermann.
Im Flächennutzungsplan wird eine Darstellung der allge-

1) Hessischer Landtag: Gesetzentwurf zur Bildung eines Umlandverbandes, a.a.O., S. 25.

meinen Art der Nutzung (Wohnbauflächen, Gemischte Bauflächen, Gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen) gegeben.

Wegen der Knappheit von Grund und Boden im Verdichtungsgebiet soll der Verband eine Bodenbevorratung zur Durchführung seiner Aufgaben vornehmen.
Darüber hinaus steht ihm die Möglichkeit der Bodenbewirtschaftung zur Vorratsbeschaffung zu.

Wegen des sachlichen Zusammenhangs zum Flächennutzungsplan hat der Verband die Aufgabe der Verkehrsplanung für den öffentlichen Personennahverkehr und auch des Individualverkehrs.
Der Verband hat Planungsziele und Verkehrsuntersuchungen durchzuführen und eine Koordinierung von Siedlungs- und Verkehrsplanung zu erreichen.

Im Rahmen der Aufstellung der Flächennutzungsplanung sind umfassende Bestandsaufnahmen und eine Analyse der umweltbeeinflussenden Faktoren erforderlich.
Der Verband soll Planungen rechtzeitig mit allen für den Umweltschutz und die Umweltgestaltung zuständigen Trägern öffentlicher Belange und sonstigen betroffenen Stellen innerhalb des Verbandsgebiets abstimmen.[1)]

Ansatz der Nutzenermittlung:

Ziel des Flächennutzungsplans des Verbandes ist die Ordnung und Lenkung der städtebaulichen Entwicklung und die Vermeidung weiterer Zersiedelung.
Im Erreichen dieser Ziele ist der Nutzen des Plans und des damit betrauten Verbandes zu sehen.

1) Hessischer Landtag: Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes, a.a.O., S. 28.

Die positiven Effekte (Nutzen) sind in der Differenz zwischen einer erwarteten geordneten Entwicklung und der sich ohne Flächennutzungsplan ergebenden Lage zu sehen.

Durch eine geplante räumliche Entwicklung können u. a. folgende Effekte auftreten:

Verbesserung der Wohnverhältnisse durch Verminderung von Lärm und Schmutz
Verhinderung von Wertminderungen an Grundstücken und Wohnungen
Verbessertes Verkehrsangebot und Verminderung des Pendelverkehrs durch Versorgung am Ort
Angebot von Naherholungsgebieten in erreichbarer Entfernung zu den Stadtkernen
Verbesserte Ver- und Entsorgung durch gezielte Infrastrukturmaßnahmen
Agglomerationsvorteile durch geschlossene räumliche Industrieansiedlung
Erhöhung der Standortgunst und des Entwicklungspotentials einer Region.
Produktivitätsverbesserungen durch Zeit- und Kostenersparnisse
Strukturverbesserungen in der Wirtschaft in Bezug auf Wachstum, Stabilität und Konjunktur
Zeit- und Kostenersparnisse im Verkehrswesen
Verhinderung der Verunstaltung von Landschaft und Städtebild
Besseres Angebot von öffentlichen Leistungen durch gezielten Auf- und Ausbau von z. B. Schulen, Krankenhäusern, Kindergärten, technischen Einrichtungen der Ver- und Entsorgung
Verhinderung von Gesundheitsschäden

Dies ist nur eine kleine Auswahl der zu erwartenden Effekte. Zur genauen Beurteilung der erwarteten Entwicklung ist

die Untersuchung von Teilräumen des Verbandsgebiets erforderlich.
Aus mehreren Gründen befindet sich die Flächennutzungsplanung heute noch in den Anfängen und versucht, die Grundlagen zu erarbeiten.
In den Bundesraumordnungsprogrammen von 1972 und 1974 wurde versucht, bundeseinheitliche Ziele für die Raum- und Siedlungsstruktur bis zum Jahr 1985 zu entwickeln.
Für eine umfassende und genaue Bestandsaufnahme und Prognose der Flächennutzung ergeben sich nicht unbeträchtliche Schwierigkeiten.[1)]

Fehlen wichtiger methodischer Voraussetzungen
Unzureichende Datenbasis, insbesondere das Fehlen einer exakten Flächennutzungsstatistik
Methodische und theoretische Prognosenprobleme
Problematik der Regionalisierung

Lassen sich die Wirkungen (Nutzen) wenig konkret angeben, treten für die KNA weitere Probleme dadurch auf, daß die Effekte in weiten Teilen intangibler Natur sind.
Die intangiblen Effekte können im Rahmen der traditionellen KNA nur verbal im Anhang dem politischen Entscheidungsträger dargestellt werden.
Wegen dieser Unzulänglichkeiten wurde von der nur monetären Bewertung abgesehen. Es wurden reale Maßstäbe eingeführt und eine Aufspaltung des allgemeinen Ziels "ökonomische Effizienz" vorgenommen.[2)]

1) Vgl. dazu: Papp, Alexander von: Bilanzierung der Flächennutzung, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 23. Jg. 1973, Nr. 14, S. 314.
2) Siehe Buchanan, Colin: Traffic in Towns, London 1963, übersetzt von Lohmann-Gube: Verkehr in Städten, Bonn 1964; Lichfield, Nathaniel: Cost-Benefit Analysis in Urban Redevelopment, Research Report 20, Berkeley 1962.

Zu 2.

Der Verband soll zur Abstimmung der Interessen der Verkehrsträger beitragen und auf die Bildung eines einheitlichen, leistungsfähigen Verkehrsunternehmens im Verbandsraum hinarbeiten.
"Es wird Aufgabe des Verbandes sein, Mittel und Wege zur Realisierung des Vorhabens in einem Zeitraum zu finden, der den Schwierigkeiten Rechnung trägt."[1)]

Die Aufgaben der Energieversorgung können nicht vom Verband übernommen werden. Kommunale Eigenbetriebe und kommunale oder gemischtwirtschaftliche Eigengesellschaften werden weitergeführt. Der Verband soll in die Lage versetzt werden, die energiewirtschaftlichen Interessen seiner Verbandsmitglieder aufeinander abzustimmen und zur Geltung zu bringen.[2)]

Ansatz der Nutzenermittlung:

Ist schon die Ermittlung der Wirkung eines Flächennutzungsplans äußerst schwierig, so können bei diesen Mitwirkungs- und Abstimmungsaufgaben kaum Nutzenwerte angegeben werden. Wenn die gewollten Wirkungen, die Bildung eines einzigen Verkehrsunternehmens und die Zusammenlegung von Energieversorgungsunternehmen, eintreten, ist dies zwar auch dem Verband aber nicht nur ihm zuzurechnen.
Außerdem zeigt die vage Formulierung "in einem Zeitraum, der den Schwierigkeiten entspricht", daß für die nächste überschaubare Zukunft von 10 bis 15 Jahren kaum positive Effekte erwartet werden können.
Aus diesen Gründen kann ein Nutzen für diese Aufgabenerfüllung kaum geschätzt werden.

1) Hessischer Landtag: Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes, a.a.O., S. 26.
2) Vgl. Hessischer Landtag: Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes, a.a.O., S. 27.

Zu 3.

Wegen der hohen Investitions- und Betriebskosten und des notwendigen Flächenbedarfs soll der Verband für solche Einrichtungen die Trägerschaft übernehmen, die nach Größe, Einzugsbereich und Lage den Bewohnern eines größeren Umkreises zugute kommen.

Der Verband wird überörtliche Sportanlagen, Freizeit- und Erholungszentren, kommunale Krankenhäuser, Schlachthöfe und zentrale Abfalldeponien errichten, betreiben und unterhalten.
Seine Aufgabe ist, für das Verbandsgebiet Trink- und Brauchwasser zu beschaffen und für die überörtliche Abwasserbeseitigung zu sorgen.
Der Verband soll solche Aufgaben der Standortberatung und Standortwerbung für das Verbandsgebiet erhalten, die wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtungen und der Abhängigkeit der Standorte in Verdichtungsräumen von einem überörtlichen Aufgabenträger zweckmäßigerweise wahrzunehmen sind.[1)]

Ansatz der Nutzenermittlung:

Zu den Aufgabengebieten Freizeit- und Erholungsanlagen[2)], Gesundheitswesen[3)], wasserwirtschaftliche Probleme[4)] liegen Kosten-Nutzen-Analysen vor, aus denen die zu erwartenden positiven Effekte dieser Investitionen in die Infrastruktur zu ersehen sind.

1) Vgl. Hessischer Landtag: Gesetzentwurf über die Bildung eines Umlandverbandes, a.a.O., S. 28.
2) Vgl. z.B. Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analyse und Regionalpolitik, a.a.O., S. 153 ff.
3) Vgl. z.B. Billerbeck, Klaus: Kosten-Ertrags-Analyse - ein Instrument zur Rationalisierung der Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen, a.a.O.
4) Vgl. z.B. Stolber, Walter: Nutzen-Kosten-Analysen in der Staatswirtschaft, a.a.O., S. 158 ff.

Der Nutzen der Übertragung der Aufgaben auf den Umlandverband kann einmal in Betriebskostensenkungen gesehen werden, zum anderen ermöglicht die Übertragung vielfach erst die Erstellung obiger Einrichtungen, sodaß der Nettonutzen dieser Investitionen als Nutzen des Verbandes zu ermitteln ist.
Die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Schlachthöfen ist vor allem unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu sehen, sodaß zu erwartende Rationalisierungseffekte als Nutzen des Verbandes anfallen. Weiter muß bei einer überlegten Standortwahl eine Verminderung der Umweltbeeinträchtigungen in die Analyse einbezogen und dem Verband als Nutzen zugeschrieben werden.

Der Nutzen überörtlicher Standortwerbung und -beratung liegt in der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Erhöhung des regionalen Volkseinkommens, der Erhöhung der Steuereinnahmen usw.

(2) Nutzen des Stadtkreismodells

(a) Nutzen der Neugliederung in 15 Städte

Die Funktionsverteilung zwischen dem Stadtkreis und den 15 neu zu bildenden Städten ist so geregelt, daß die Städte alle Aufgaben einer kreisfreien Stadt erfüllen, davon aber die überörtlichen oder regional nur sinnvoll zu lösenden Aufgaben an den Stadtkreis abgeben.[1)]

Die Städte des Stadtkreises stehen zwar rechtlich mit den Städten und Gemeinden der Landkreise beim Umlandverbandsmodell auf gleicher kommunaler Ebene, es bestehen aber zwei wesentliche Unterschiede.

1) Kommunalpolitische Vereinigung der CDU: Der Stadtkreis Frankfurt, a.a.O., S. 19.

Einmal werden Wirkungen auf die Nutzenhöhe durch den größeren räumlichen Zuschnitt der Städte ausgehen, zum anderen fehlt die Lastenausgleichsfunktion der Landkreise.

Ansatz der Nutzenermittlung:

Da die Erfassung und Bewertung des Nutzens der Städte und Gemeinden des Umlandverbandsmodells am kommunalen Aufgabenkatalog ansetzte, sind hier gleiche Wirkungen zu erwarten und Erfassungs- und Bewertungsverfahren anzuwenden.

Daher wird auf eine nochmalige Darstellung verzichtet, vielmehr soll auf die Unterschiede beider Neugliederungsvorschläge eingegangen und ihre Wirkungen auf die Nutzenhöhe aufgezeigt werden.

Unterschiede liegen im räumlichen Zuschnitt und in der Funktionsbreite.

Nutzen durch größeren räumlichen Zuschnitt:

Bei einer größeren Verwaltungseinheit können positive Effekte einmal durch Kostensenkung, zum anderen durch eine quantitative und qualitative Verbesserung des Angebots an Verwaltungsleistungen eintreten.
Eine Kostensenkung in der kommunalen Verwaltungseinheit ist durch die Ermittlung der Gesamtkosten berücksichtigt.
Mögliche positive Effekte auf der Angebotsseite sind:

Zeit- und Kostenersparnisse des Publikums durch spezialisiertes Personal
Vermeidung von Fehlinvestitionen durch großräumigere Lösungen
Vermeidung von Konkurrenz- und Parallelinvestitionen der Kommunen

Verbesserung der Planung und Dimensionierung von infrastrukturellen Einrichtungen
Verbesserung des Flächenangebots
Verminderung von Reibungen mit angrenzenden Städten und Gemeinden

Nutzen durch größere Funktionsbreite

Durch die Bildung von einwohnerstarken und flächenmäßig großen Städten sind diese nicht auf Ausgleichsfunktionen der Landkreise angewiesen.
Die Aufgaben werden von den Städten selbst erfüllt. Dadurch werden die Aufgaben auf einer niedrigeren Ebene, näher am Bürger, erfüllt, und den Wünschen der Bürger kann mehr entsprochen werden.
Die Städte sind nicht mehr von Landkreisen abhängig, die Selbstverwaltung der Städte wird erhöht.

(b) Nutzen des Stadtkreises

Der Stadtkreis hat nicht nur die Aufgaben des Umlandverbandes zu erfüllen, sondern auch die Teile der Kreisaufgaben, die sich nicht in einer Lastenausgleichsfunktion erschöpfen.
Eine Erfassung und Bewertung kann in ähnlicher Weise wie bei den Aufgaben der Kreise und des Umlandverbandes vorgenommen werden.

Ansatz der Nutzenermittlung:

Wie bei den Darlegungen über den Nutzen der Städte des Stadtkreises soll keine Ermittlung für einzelne Aufgaben vorgenommen, sondern auf die Unterschiede zwischen Umlandverband und Stadtkreis eingegangen werden.

Unterschiede, die Wirkungen auf die Nutzenhöhe haben können, ergeben sich durch den größeren Aufgabenbereich und erweiterte Kompetenzen des Stadtkreises.

Nutzen zusätzlicher Aufgaben:

Hier sind folgende, bisher von den Landkreisen wahrgenommene, Aufgaben zu nennen:

> Sonderschulen, Berufsbildende Schulen, Theater, Museen von überörtlicher Bedeutung, Investitionen in den Sozialbereich außer Kindertagesstätten, Ausgleichsamt, Wohnungsbauförderung, Straßen- und Brückenbau überörtlicher Bedeutung, Großmarkt, Hafen, Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen

Diese Aufgaben werden für den gesamten Raum Frankfurt/ Offenbach von einem einzigen Aufgabenträger erfüllt.

Darin kann folgender Nutzen gegenüber der Erfüllung durch mehrere kreisfreie Städte und Landkreise gesehen werden:

> Da im Stadtkreis alle Aufgaben nicht örtlicher Art zusammengefaßt sind, entstehen gegenüber Umlandverband, Landkreisen und kommunalen Regionalverbänden Fühlungsvorteile, die zum Konfliktabbau führen können.
> Die Planung und Durchführung von Maßnahmen auf den einzelnen Aufgabengebieten kann einheitlich und abgestimmt erfolgen.
> Reibungen und Konflikte zwischen Landkreisen und/ oder kreisfreien Städten entfallen.
> Da der Raum als zusammenhängende Einheit zu sehen ist, wird durch einen einzigen Aufgabenträger eine bessere Ermittlung des zusätzlichen Infrastrukturbedarfs erzielt werden können.
> Dadurch ist eher ein Übergang von der Anpassungs- und Entwicklungsplanung zu erwarten.

Nutzen durch größere Kompetenzen

Ein zweiter wesentlicher Unterschied zum Umlandverband liegt beim Stadtkreis im Umfang und der Reichweite der Kompetenzen für die übertragenen Aufgaben.

Als Beispiel sei hier die Übertragung der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe (Elektrizität, Wasser, Gas, Nahverkehr) auf den Stadtkreis zu nennen.
Der Umlandverband soll nur die Interessen der Mitglieder auf diesen Gebieten abstimmen und langfristig auf die Bildung einheitlicher, leistungsfähiger Betriebe hinarbeiten.

Der Stadtkreis tritt in die Rechtspositionen der Städte und Gemeinden ein; d.h. er übernimmt kommunale Eigenbetriebe und wird Mitglied in gemischtwirtschaftlichen Eigengesellschaften an Stelle der Kommunen.

Dadurch sind folgende positive Effekte zu erwarten:

Das Ziel der Schaffung einheitlicher großer Ver- und Entsorgungsunternehmen wird dadurch in absehbarer Zeit erreicht werden.
Durch die Zusammenlegung von Ver- und Entsorgungsbetrieben können Betriebskostensenkungen erreicht, Parallelinvestitionen vermieden und der Auslastungsgrad erhöht werden.
Die Betriebsführung kann flexibler gestaltet, eine gleichmäßigere Versorgung des gesamten Raums erreicht und den Wünschen der Bürger mehr entsprochen werden.
Durch eine einzige Trägerschaft für die Aufgaben sind Planungen besser zu erfüllen, die Abstimmung von Teilräumen eher zu erreichen und der Zukunftsbedarf besser zu ermitteln.

Es wird vermieden, daß es auf der einen Seite nur leistende und auf der anderen Seite nur empfangende Kommunen gibt.

(c) Nutzenkorrekturen

Die unterschiedliche räumliche Abgrenzung von Umlandverband und Stadtkreis macht neben der obigen Kosten- eine Nutzenkorrektur erforderlich.

Der Nutzen der Städte, Gemeinden und Kreise, die beim Stadtkreismodell nicht einbezogen sind, ist zu ermitteln. Hierbei handelt es sich vor allem um den Landkreis Usingen mit seinen Städten und Gemeinden.
Eine Nutzenermittlung kann in der gleichen Art wie bei den Städten und Gemeinden des Umlandverbandes vorgenommen werden.
Der Nutzen des Stadtkreismodells ist um die Werte des Landkreises Usingen zu erhöhen.

f, Planungshorizont, Diskontsatz und Investitionskriterium

Bei der obigen Darstellung der Ermittlung von Kosten und Nutzen wurde der Zeitaspekt nur unzureichend berücksichtigt.
Kosten und Nutzen fallen als Stromgröße zu verschiedenen Zeitpunkten in unterschiedlicher Höhe an.
Für eine Vergleichbarkeit sind daher diese auf einen Zeitpunkt, meist unmittelbar vor den Maßnahmen, zu beziehen.

Für die obigen Probleme hat die Zeit zweierlei Bedeutung. Einmal können die Neugliederungsmaßnahmen nicht in kurzen Zeiträumen von nur einem Jahr durchgeführt werden, zum anderen müssen die Wirkungen von Maßnahmen über längere Zeiträume erfaßt werden.

Eine KNA zur Beurteilung von Maßnahmen öffentlicher Verwaltungen hat weit in die Zukunft zu greifen, da diese Institutionen über längere Zeiträume unverändert bleiben, zum anderen haben vor allem Infrastrukturinvestitionen eine lange Lebensdauer.
Daher muß der Planungshorizont auf mehrere Jahrzehnte festgelegt werden.

Während das Stadtkreismodell als weitgehend endgültig anzusehen ist, erscheint es fraglich, ob nicht zu einem späteren Zeitpunkt der Umlandverband seinen Verbandscharakter ablegt und sich in eine gebietskörperschaftliche Lösung wandelt.

Eine Einengung des Planungshorizonts auf etwa 40 Jahre und die damit verbundene Unterschätzung der tatsächlichen Nutzungsdauer schlägt sich nur in geringem Maße auf den Gegenwartswert von Nutzen und Kosten nieder.[1)]

Je höher der Diskontsatz angesetzt wird, um so weniger macht sich eine Einengung des Planungshorizonts bemerkbar.
Das Problem der Festsetzung einer "richtigen" Diskontrate ist bisher nicht gelöst.[2)]
Für kommunalpolitische Vorhaben könnten zwei Werte verwendet werden:[3)]

1) Jansen, P. G.: Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Raumplanung, Band 3, Gütersloh 1968, S. 77f.
2) Vgl. Weber, Hans Peter: Investitionskriterien für Wasserstraßenbauten, in: Schriftenreihe des Instituts für Industrie und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Hrsg.: Fritz Voigt, Band 12, Berlin 1965, S. 100 ff.
3) So Eichhorn, Peter und Friedrich, Peter: Untersuchungen über den Nutzen kommunaler Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, Berlin 1970, S. 58; Friedrich, Peter: Volkswirtschaftliche Investitionskriterien für Gemeindeunternehmen, Tübingen 1969, S. 85 f.

Einmal kann der Zinssatz, der im Rahmen der gemeindeinternen Verschuldung gilt, angesetzt werden. Dieser legt offen, welche soziale Mindestverzinsung von Gemeindemitteln als angemessen angesehen wird.
Dann bietet auch der bei der kommunalen Kreditaufnahme ausgehandelte Zinssatz einen Ansatzpunkt. Dieser zeigt, welche Bereitschaft private Wirtschaftssubjekte und die Sparkassen aufbringen, auf eine andere Verwendung zu verzichten, um finanzielle Mittel für gemeindliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Es handelt sich bei der KNA um weitreichende Entscheidungen, sodaß politische Angriffe nicht ausbleiben.
Aus diesem Grund sollte mit mehreren alternativen Zinssätzen gerechnet werden.
Solange das Zeitprofil von Nutzen und Kosten der Alternativen ähnlich ist, ergibt sich fast immer die gleiche Reihenfolge.[1)]

Bei der Wahl des Investitionskriteriums bieten sich die Kapitalwertmethode oder die Annuitätenmethode an, die als verwendbare Verfahren angesehen werden.[2)]

1) So Bülow, Hans: Die Kosten-Nutzen-Analyse in ihrer Bedeutung für die Stadtplanung, a.a.O., S. 64 f.
2) Vgl. Weber, Hans Peter: Investitionskriterien für Wasserstraßenbauten, in: Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Hrsg.: Fritz Vogt, Band 12, Berlin 1965, S. 12off.

Literaturverzeichnis

1. Bücher, Aufsätze

Ahrens, Karl: Verwaltungsreform und Ballungsräume, Tagungsbericht über das Seminar des Instituts für Raumordnung 1968, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung H. 64, Bad Godesberg 1968, S. 34 - 47

Ahrens, Karl: Das Beispiel des Großraums Hannover, in: Die Verwaltungsregion - Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit -, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 16, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 41 - 46

Albert, Hans: Probleme der Wissenschaftslehre der Sozialforschung, in: Handbuch der empirischen Forschung, Band 1, Hrsg.: René König, S. 38 - 63

Albert, Hans: Rationalität und Wirtschaftsordnung - Grundlagenprobleme einer rationalen Ordnungspolitik -, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Band 14, 1963, S. 86 - 113

Badenhoop, Reinhard K.J.: Die kommunale Rationalisierung, in: Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Beiträge zu kostenbewußtem Denken, Veröffentlichung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Stuttgart 1961, S. 89 - 133

Barth, Otto: Der Finanzausgleich macht eine besondere Rücklage für die Gemeindehaushaltswirtschaft notwendig, in: Gemeindehaushalt, 1961, S. 127 - 131

Beck, Hartmut und Voit, Friedrich W.: Standortverlagerungen von Industriebetrieben aus den Zentren eines Verdichtungsraumes - dargestellt am Beispiel von Nürnberg-Fürth-Erlangen -, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 23. Jg., 1973, S. 357 - 371

Becker, Erich: Die kommunale Selbstverwaltung in der modernen Demokratie, in: Die Gemeinde, Zeitschrift für die schleswig-holsteinische Selbstverwaltung, Ausgabe A, Kiel 1959, S. 22 - 51

Beckerath, Erwin v.: Politik und Wirtschaft: Ist Rationale Wirtschaftspolitik möglich?, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 13, Berlin 1957, S. 25 - 41

Becker-Marx, Kurt: Das Stadt-Umlandproblem in der Verwaltungsreform - eine Zwischenbilanz -, in: Kommunalwirtschaft, 1969, S. 197 - 206

Behr, Alfred: Hamburgs kühle Brise weht bis Hessen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. März 1974, Nr. 55

Berkenhoff, Hans-Albert: Kommunale Thesen zur Verwaltungsreform, in: Der Städtebund, Jg. 21, Göttingen 1966, S. 111 - 115

Berkenhoff, Hans-Albert: Kreisumlagen und Amtsumlagen, Sonderdruck aus Peters, Hans: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band III, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959, S. 357 - 376

Berndt, Heide: Das Gesellschaftsbild bei Stadtplanern, Beiträge zur Umweltplanung, Stuttgart und Bern 1968

Bischofberger, Pius: Durchsetzung und Fortbildung betriebswirtschaftlicher Erkenntnisse in der öffentlichen Verwaltung, in: Veröffentlichung der Hochschule St. Gallen, rechts- und verwaltungswissenschaftliche Reihe, Band 2, Zürich und St. Gallen 1964

Bischoff, Friedrich: Die Regionalstadt, in: Der Landkreis, 1969, Heft 1, S. 13 - 15

Blaum, Kurt: Die Stadtlandschaft, in: Reichsverwaltungsblatt, 1941, 32. Band, S. 669 - 674

Blume, Jürgen: Die Finanzwirtschaft der Gemeinden in der Bundesrepublik, Diss., Bonn 1969

Bökemann, Dieter: Das innerstädtische Zentralitätsgefüge dargestellt am Beispiel der Stadt Karlsruhe, Diss., Karlsruhe 1967

Bonus, Holger: Nutzen-Kosten-Analyse in Stadtregionen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Hrsg.: Jürgensen, Harald, Littmann, Konrad und Rose, Claus, Band 23, Heft 1, Göttingen 1972, S. 16 - 31

Boustedt, Olaf: Agglomeration, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 20 - 38

Boustedt, Olaf: Das Verhältnis in Stadt und Land in demographischer und ökonomischer Sicht, in: Studium Generale, 16. Jahrgang, Heft 12, Berlin 1963, S. 707 - 724

Boustedt, Olaf: Die Stadtregion - ein Beitrag zur Abgrenzung städtischer Agglomeration -, in: Allgemeines statistisches Archiv, 37. Band, 1953

Boustedt, Olaf: Die Stadtregion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XIV, Bremen-Horn 1960, S. 5 - 30

Boustedt, Olaf: Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozeß und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio - Von der Stadt- zur Regionalplanung -, Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 8. - 10. Mai 1967, Hrsg.: Salin, Edgar, Bruhn, Niels und Marti, Michel, Basel-Tübingen 1967, S. 217 - 236

Boustedt, Olaf: Großstadt und Ballung - Probleme, Methoden, Ergebnisse und Aufgaben der Agglomerationsforschung -, in: Raumforschung, Bremen 1960, S. 249 - 266

Boustedt, Olaf: Pendelverkehr, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 2282 - 2314

Boustedt, Olaf: Wesen und Bedeutung der Stadtregionen, in: Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band XIV - Raum und Bevölkerung -, Bremen 1960, S. 1 - 4

Brede, Helmut und Ossorio, Carles: Begriff und Abgrenzung der Region unter besonderer Berücksichtigung der Agglomerationsräume, in: IFO-Institut für Wirtschaftsordnung (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses - Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung -, München 1967

Brede, Helmut: Die wirtschaftliche Beurteilung von Verwaltungsentscheidungen in der Unternehmung, in: Beiträge zur betriebswirtschaftlichen Ordnung, Hrsg.: Hasenack, Hax, Schäfer, Band 30, Köln und Opladen 1968

Breuer, Rüdiger: Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Wirkungsbereich und Zusammentreffen von Planfeststellungen, fachlichen Nutzungsregelungen, Bauleitplänen und Plänen der Raumordnung, Bonn 1968

Brösse, Ulrich: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen, Berlin 1972

Brügelmann, Förster, Grauvogel, Meyer, Pohl, Stahnke (dargestellt und erläutert von): Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, Kommentar, Stuttgart

Buchanan, J.: The Public Finances, 2. Aufl., Homewood 1960

Buchter, Kurt: Die Landkreise als Träger des interkommunalen Finanzausgleichs und als letzte Stufe des kommunalen Finanzausgleichssystems, Diss., Erlangen-Nürnberg 1969

Bückmann, Walter: Die Gebietsreformen und Entwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 6, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Köln 1973

Bülow, Friedrich: Soziale Marktwirtschaft und Raumordnung, in: Raumforschung, Bremen 1960, S. 309 - 322

Bülow, Hans: Die Kosten-Nutzen-Analyse in ihrer Bedeutung für die Stadtplanung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 58 - 75

Burmester, Birgit: Organisatorische und verfassungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gestufter Gemeinden, Diss., Göttingen 1970

Burow, Kurt und Schreiber, Folkert: Stadt und Umland - zur statistischen Erfassung von Verflechtungserscheinungen -, in: Der Städtetag, 20. Jg., 1967, S. 421 - 429

Ciriacy-Wantrup, S.V.: Benefit-Cost-Analysis and Public Resource Development, in: Journal of Farm Economics, Band 37, 1955, S. 676 - 689, wiederabgedruckt in: Economics and Public Policy in Water Resource Development, Hrsg.: Smith, St.A. und Castle, E.N., Ames, Iowa 1964, S. 9 ff.

Christaller, Walter: Die zentralen Orte in Süddeutschland, eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, 2. Aufl., Darmstadt 1968

Dierksmeier, Horst-Herrmann: Nicht-rechtsfähige kommunale Zusammenschlüsse des öffentlichen Rechts zur Förderung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, Diss., Münster 1966

Dietrichs, Bruno: Die Theorie der zentralen Orte, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 259 - 267

Dittrich, Erich: Das Stadt-Umlandverhältnis in seiner planerischen Problematik, in: Raumforschung und Raumordnung, Hrsg.: Institut für Raumforschung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 14. Jg., Heft 2/3, S. 65 - 71

Dittrich, Erich: Der Beitrag der Landkreise in der Raumordnung, in: Der Landkreis, 1961, Heft 12, S. 398 - 402

Dittrich, Erich: Leerformeln in Raumforschung und Raumordnungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 193 - 198

Dittrich, Erich: Über den Begriff der "Social Costs", in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg 1956, S. 473 - 482

Donhauser, Peter: Formen und Möglichkeiten gemeinsamer Zusammenarbeit zur Stärkung der Verwaltungskraft, Diss., Regensburg 1970

Dupré, Fritz: Landesbericht Rheinland-Pfalz (II), 8.10.1954 bis 30.6.1955, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), 1956, S. 82 - 85

Duvenbeck, Wilhelm: Interkommunale Zusammenarbeit und Art. 28, 2. Grundgesetz, Diss., Münster 1966

Eckert, Dieter: Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz, Diss., Mainz 1968

Eckstein, Otto: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria, in: Buchanan (Hrsg.): Public Finances Needs, Sources and Utilization, Princeton 1961, S. 439 - 494

Eckstein, Otto: Water Resource Development. The Economics of Project Evaluation, Cambridge 1958

Eggeling, Gerhard: Die Nutzen-Kosten-Analyse - Theoretische Grundlagen und praktische Anwendbarkeit - dargestellt an einem Straßenbauprojekt -, Diss., Göttingen 1969

Egner, Erich: Wirtschaftliche Raumordnung in der industriellen Welt, Bremen-Horn 1950

Eichhorn, Siegfried: Die betriebswirtschaftlichen Aspekte der Leistungssteigerung durch Zusammenarbeit, in: Das Krankenhaus, Köln 1966, S. 315 - 323

Elsholz, Günter: Cost-Benefit-Analysis - Kriterien der Wirtschaftlichkeit öffentlicher Investitionen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hrsg.: Ortlieb, Heinz-Dietrich und Molitor, Bruno, 12. Jahr, Tübingen 1967, S. 286 - 301

Elsner, Werner: Die Verdichtung ist volkswirtschaftlich rentabel, in: Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft, Neue Folge Jg. 18, Stuttgart 1965, S. 600 - 601

Elsner, Werner: Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der Magistratsverwaltung (Hessen und Schleswig-Holstein), in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Hrsg.: Peters, Hans, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1960, S. 280 - 333

Endrös, Josef: Die kommunale Zusammenarbeit in Bayern, ihre Grundlagen - ihre Praxis, München 1968

Ernst, Werner: Leitbild der Raumordnung, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 1907 - 1912

Ernst, Werner: Staat und Raumordnung, in HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3066 - 3079

Esenwein-Rothe, Ingeborg: Über die Möglichkeiten einer Quantifizierung von Standortqualitäten, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Hrsg.: Jürgensen, Harald, Festschrift für A. Predöhl, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 14, 1963

Evers, Hans: Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der Social Costs, in: Raumforschung und Raumordnung, 15. Jg., Heft 3/4, Köln-Berlin 1957, S. 157 - 164

Evers, Hans: Gemeindegröße und Verwaltungsaufwand, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Bad Godesberg 1957, S. 147 - 180

Faludi, Andreas: Funktionswandel und Gestaltungsprobleme in Stadtkernen, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 70 - 74

Feldstein, Martin S.: Net Social Benefit Calculation and the Public Investment Decision, in: Oxford Economic Papers, Band 16, 1964

Feldstein, Martin S.: Opportunity Cost Calculations in Cost-Benefit-Analysis, in: Public Finance, Band XIX, 1964, S. 117 - 139

Feldstein, Martin S.: Social Time Preference Discount Rate in Cost-Benefit Analysis, in: Economic Journal, Band 74, 1964, 360 - 379

Forsthoff, Ernst: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, Köln-Marienburg 1958

Fourastie, J.: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln 1954

Frank, Harro: Der Umlandkreis - Die Ordnung des Stadt-Umlandes durch Umlandkreis oder Nachbarkreis -, Diss., Hamburg 1971

Franke, Hans-Joachim: Kommunalrechtliche Organisationsmittel als Mittel zu regionaler Raumordnung, Diss., Köln 1969

Frey, Rene L.: Infrastruktur - Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen -, in: Hand- und Lehrbücher auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften, Hrsg.: Salin, Edgar und Schmölders, Günter, Tübingen-Zürich 1970

Funck, Rolf: Instrumente der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 111 - 125

Fürst, Dietrich: Die Ausgleichsfunktion der Kreisumlage, Diss., Köln 1968

Gaebe, Wolf: Zur räumlichen Organisation städtischer Agglomerationen - dargestellt an einem Beitrag zur Neugliederung des Bundesgebiets -, in: Institut für Raumordnung: Informationen, 23. Jg., Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 335 - 347

Geiß, Dieter: Strukturuntersuchung für die Bauleitplanung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 21 - 49

Gierden, Karlheinz: Gedanken zur kommunalen Neugliederung in Nordrhein-Westfalen, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 5, 1967, S. 194 - 196

Gierden, Karlheinz: Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Kernstadt und Umland, in: Der Landkreis, 1967, S. 351 - 354

Gierden, Karlheinz: Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 22, 1965, S. 1106 - 1107

Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik - Grundlagen -, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Hrsg.: Gutenberg, Erich, Wiesbaden 1961

Giersch, Herbert: Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Jahrbuch der Sozialwissenschaft, Hrsg.: Jürgensen, H., Predöhl, A., Schelsky, H., Voigt, F., Band 14, Göttingen 1963, S. 386 - 400

Gilbert, Josef: Übergemeindliche Zusammenarbeit auch bei der Müllbeseitigung, in: Der Städtetag, Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft, Neue Folge 18. Jg., Stuttgart 1965, S. 409 - 411

Göb, Rüdiger: Ballungen, in: Die Gemeinde, Jg. 11, Heft 8, Bad Godesberg 1959, S. 162 - 172

Göb, Rüdiger: Verfassungsrecht der Ämter und der amtsangehörigen Gemeinden, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 377 - 408

Göb, Rüdiger: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, in: Die Gemeinde, Jg. 11, Bad Godesberg 1959, S. 72 - 80

Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963

Grafe, Walter: Zur Neuordnung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1961, S. 55 - 56

Gruebele, Helmut: Finanzierung neuer Wohnsiedlungen und ihrer Folgeeinrichtungen - aus der Sicht des Städtebauunternehmens, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 91 - 107

Gustafsson, Knut: Zentralitätsanalyse mit Hilfe der Diskriminanzanalyse, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 72, Hannover 1972, S. 49 - 70

Haarmann, Wennemar: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich dazu gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln-Berlin 1964, S. 722 - 736

Halstenberg, Friedrich: Rechtsfragen der Stadt-Umland-Problematik, in: Raumforschung und Raumordnung - 25 Jahre Raumforschung in Deutschland -, 1960, S. 511 - 524

Hallbauer, W.: Ist der Stuttgarter Raum Ausnahmegebiet oder Sograum?, in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Heft 16, 1957

Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ist die Effizienz öffentlicher Ausgaben meßbar?, in: Finanzpolitik von morgen, Hrsg.: Deutscher Industrie- und Handelstag, Schriftenreihe, Heft 114, Köln 1969, S. 53 - 66

Hansmeyer, Karl-Heinrich: Ziele und Träger regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 36 - 60

Hasselmann, Wolfram: Wirtschaftliche Grundlagen der Stadtplanung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 7 - 20

Haus, Wolfgang: Die unmittelbare Wahl der Vertretungskörperschaft und das demokratische Element der Verwaltungsregion, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 105 - 110

Heemeyer, Jörg: Stadt-Umland-Verflechtungen und Integration als Verwaltungsproblem, Diss., Erlangen-Nürnberg 1972

Heide, Hans-Jürgen von der: Abgrenzung von regionalen Planungsräumen, in: Der Landkreis, 34. Jg., 1964, S. 113 - 114

Heide, Hans-Jürgen von der: Die Bildung von Planungsverbänden, in: Der Landkreis, 1963, S. 357 - 359

Heinen, Edmund: Die Zielfunktion der Unternehmung, in: Zur Theorie der Unternehmung, Festschrift zum 65. Geburtstag von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1962

Heitzer, Sebastian und Oestreicher, Ernst: Bundesbaugesetz mit Bundes- und Ländervorschriften sowie Landesplanungsgesetzen, Kommentar, 3. Aufl., Berlin 1968

Herzner, Eberhard: Die städtebauliche Ordnung in Stadt und Land, Band 1 der Schriftenreihe des Niedersächsischen Sozialministeriums, 2. Aufl., Göttingen 1968

Hesse, Joachim Jens: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, in: Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 38, Stuttgart 1972

Hettlage, Karl M.: Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Beiträge zu kostenbewußtem Denken, Veröffentlichungen der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Stuttgart 1961, S. 38 - 61

Hirsch, Hans: Ökonomische Maßstäbe für die kommunale Gebietsreform - eine Kritik der Nordrhein-Westfälischen Reformvorhaben unter besonderer Berücksichtigung des Aachen-Gesetzes -, in: Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 3, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Köln 1971

Hirshleifer, Jack, De Haven James C. und Milliman, Jerome W.: Water Supply: Economics, Technology and Policy, Chicago 1960

Höfele, Dieter E.: Probleme der Führungs- und Kontrollorgane öffentlicher Betriebswirtschaften, Diss., München 1967

Hohberg, Heinz: Das Recht der Landesplanung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 47, Hannover 1966

Hollmann, Heinz: Einflußbereich, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 543 - 546

Hollmann, Heinz: Umland, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3440 - 3442

Isard, Walter, Schooler, E.W. und Vietorisz, Th.: Industrial Complex Analysis and Regional Development. A Case Study of Refinery-Petrochemical-Synthetic Fiber Complexes in Puerto Rico, New York-London 1959

Isard, Walter: Methods of Regional Analysis, An Introduction to Regional Science, New York-London 1960

Isbary, Gerhard: Der Beitrag der Landkreise in der Raumordnung, in: Der Landkreis, Heft 11, 1961, S. 355 - 357

Isbary, Gerhard: Regionale Probleme der Raumordnung - eine Untersuchung am Beispiel des Landkreises Saarbrücken als Mittelpunkt des saarländischen Verdichtungsraumes -, Saarbrücken 1963

Isbary, Gerhard: Zur Gliederung des Bundesgebietes in Planungsräume, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1963, S. 793 -797

Isbary, Gerhard und Heuser, Ernst: Kommunale Folgekosten in zentralen Orten, in: Der Landkreis, Heft 3, 1966, S. 75 - 78

Isenberg, Gerhard: Ballungsgebiete der BRD, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 114 - 125

Isenberg, Gerhard: Die Ballungsgebiete in der Bundesrepublik, Vortrag im Institut für Raumforschung, 1957

Isenberg, Gerhard: Finanzausgleich und Raumordnung, in: Raumforschung, Bremen 1960, S. 475 - 487

Ipsen, Gunther: Industrielle Großstadt, Studien zur Soziologie und Ökologie industrieller Lebensformen: Daseinsformen der Großstadt, Tübingen 1959

Ipsen, Gunther: Standort und Wohnort, Forschungsberichte des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums Nordrhein-Westfalen Nr. 365, Köln-Opladen 1957

Jaumann, Anton: Das volkswirtschaftliche Problem des Ballungsraumes, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 21, 1967, S. 917 - 918

Jestaedt, Bernhard: Kommunale Gemeinschaftsarbeit im Spannungsfeld der Gemeinden und Gemeindeverbände, Diss., Marburg 1966

Jochimsen, Reimut und Ortmann, Friedrich O.A.: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, in: Mitteilungen des Instituts für Raumordnung, Heft 76, Bonn-Bad Godesberg 1972

Jost, Paul: Entwicklungstendenzen der Wirtschaftsstruktur und die räumliche Ordnung, in: Raumforschung und Raumordnung, 22. Jg., 1964, S. 76 - 80

Jürgensen, Harald und Voigt, Hans-Gerhard: Die volkswirtschaftlichen Wirkungen administrativer Raumgrenzen, Hamburg 1963

Kaußmann, Ernst: Die kommunale Versorgungswirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1959, S. 418 - 421

Klein, Hans-Joachim: Vitalsituation, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3657 - 3660

Klemmer, Paul: Der Metropolisierungsgrad der Stadtregionen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Band 62, Hannover 1971

Klemmer, Paul: Die Faktorenanalyse im Rahmen der Regionalforschung, in: Raumforschung und Raumordnung, 29. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1971, S. 6 - 11

Klemmer, Paul: Die Faktorenanalyse als Instrument der empirischen Strukturforschung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Methoden der empirischen Regionalforschung (1. Teil), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 87, Hannover 1973, S. 131 - 146

Klemmer, Paul: Methoden zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Entwicklungsplanungen, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 50 - 57

Klingshirn, Heinrich: Kommunale Zusammenarbeit auf öffentlich rechtlicher Grundlage in Bayern, Diss., München 1964

Klöpper, Rudolf: Zentrale Orte und ihre Bereiche, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3849 - 3859

Kloten, Norbert: Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 18 - 35

Klüber, Hans: Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 541 - 580

Klüber, Hans: Die Regionalstadt - Ein Vorschlag des Landkreises Hannover für die kommunale Organisation in Verdichtungsräumen -, in: Kommunalwirtschaft, 1969, S. 203 - 206

Klüber, Hans: Industriekreis - Ein Vorschlag zur Verwaltungsreform -, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1953, S. 117 - 118

Knigge, Rainer: Kosten und Nutzen - Anwendungsmöglichkeiten von Kosten-Nutzen-Analysen im Bereich der raumplanenden Verwaltung -, in: Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 29, Düsseldorf 1971

Koch, Helmut: Betriebliche Planung - Grundfragen und Grundlagen der Unternehmenspolitik -, in: Die Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1961

Kohl, Horst: Die Entwicklung der Standortverteilung der westdeutschen Industrie von 1945 bis 1957/58, Berlin 1961

Köhnen, Klaus-Dieter: Verfassungs- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung des Nordrhein-westfälischen Rechts, Diss., Köln 1960

Kortzfleisch, Hermann von: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit als Mittel der Rationalisierung, in: Die Wirtschaft, Hrsg.: Industrie- und Handelskammer Bonn, Bonn 1964 S. 2 - 5

Kraus, Theodor: Häufung und Streuung als raumordnende Prinzipien, in: Kölner Universitätsreden, Heft 21, Krefeld 1958

Krebsbach, August: Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, Heft 8 der Neuen Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Stuttgart 1962, S. 69 - 80

Krebsbach, August: Planungsregion, Verwaltungsregion, Stadt-Umland-Problem, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 76 - 77

Krutilla, John V. und Eckstein, Otto: Multiple Purpose River Development - Studies in Applied Economic Analysis -, Baltimore 1958

Krutilla, John V.: Welfare Aspects of Cost-Benefit Analysis, in: Journal of Political Economy, Band 69, 1961, S. 226 - 235

Kuhn, Tillo E.: Public Enterprises, Economics and Transport Problems, Berkeley-Los Angeles 1962

Külp, Bernhard: Argumente gegen den Indikator "Sozialprodukt", in: Volkswirt - Aktionär, Nr. 27, 1972, S. 35 - 37

Landmann-Giers-Proksch: Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Düsseldorf 1960

Lange, Hans Georg: Die Stadt in der Gebietsreform, in: Der Städtetag, 1969, S. 312 - 314

Lange, Hans Georg: Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Region, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 99 - 101

Lange, Klaus: Die Organisation der Region, Diss., Göttingen 1968

Laux, Eberhard: Investitionsplanung für städtische Infrastrukturmaßnahmen, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 76 - 90

Laux, Eberhard: Kriterien für die territoriale Neuordnung der Lokalverwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1968, S. 374 - 381

Laux, Eberhard: Verwaltungsneugliederung im Umland kreisfreier Städte, in: Gemeinderat (jetzt Städte- und Gemeinderat), 1970, S. 63 - 71

Lehmann, Helmut: Kann man auf das Leitbild in der Raumordnung verzichten?, in: Raumforschung und Raumordnung, 24. Jg., Heft 1, Köln-Berlin-Bonn-München 1966, S. 24 - 29

Lehmann-Grube, Hinrich: Planung und raumrelevante Verwaltung, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 70 - 72

Lehmann-Grube, Hinrich: Wirtschaftlichkeit in der Stadt- und Regionalplanung, in: Polis und Regio, von der Stadt- zur Regionalplanung, Hrsg.: Salin-Bruhn-Marti, Basel-Tübingen 1967, S. 124 - 129

Leiserson, Avery: Problems of Methodology in Political Research, in: Political Science Quarterly, Volume LXVIII, 1953, S. 558 - 584, übersetzt von Eva Neudörfl: Methoden der Politologie, methodologische Probleme in der politikwissenschaftlichen Forschung, Darmstadt 1967, S. 152 - 184

Lenort, Norbert J.: Entwicklungsplanung in Stadtregionen, Köln und Opladen 1961

Lerch, Bernd: Cost-Benefit-Analyse und Regionalpolitik - Probleme der Messung der Effizienz von Infrastrukturinvestitionen -, Diss., Erlangen-Nürnberg 1970

Lichfield, Nathaniel: Cost-Benefit-Analysis in City Planning, in: Journal of the American Institute of Planners, Band XXVI, Baltimore 1960, S. 273 - 279

Lichfield, Nathaniel: Cost-Benefit-Analysis in Town Planning, in: Operational Research and the Social Sciences, Hrsg.: Lawrence, John Raymond, London-New York-Sidney-Toronto-Wellington 1969, S. 337 - 345

Lichfield, Nathaniel und Chapman, Honor: Cost-Benefit-Analysis in Urban Expansion - A Case Study: Ipswich -, in: Urban Studies, Band 7, Glasgow 1970, S. 153 - 188

Lichfield, Nathaniel: Cost-Benefit-Analysis in Urban Expansion - A Case Study: Peterborough-, in: Regional Studies, Band 3, Oxford-New York 1969, S. 123 - 155

Linden, H.: Die Finanzierung des Fehlbedarfs kommunaler Zweckverbände, in: Der Gemeindehaushalt, Stuttgart-Köln 1957, S. 136 - 137

Loebell, Friedrich Wilhelm v.: Das neue Recht der kommunalen Gemeinschaftsarbeit in Nordrhein-Westfalen, in: Staats- und Kommunalverwaltung, Köln 1961, S. 141 - 143

Lösch, August: Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Jena 1940

Loschelder, Wilhelm: Zweckverbände des Verwaltungsrechts, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 12. Band, Stuttgart-Tübingen-Göttingen, S. 495 - 500

Lücke, Paul: Raumordnung und interkommunale Zusammenarbeit, in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln, Köln 1964, S. 360 - 361

Ludwig, Günter: Möglichkeiten und Probleme der Anwendung von Kosten-Nutzen Analysen bei Projekten der Wohnungsbausanierung, in: Sonderdruck 52 des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Münster 1972

Luhmann, Niklas: Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 17, 1966, S. 271 - 296

Luhmann, Niklas: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 29, Berlin 1966

Mäding, Erhard: Administrative Verbände, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 11 - 20

Mäding, Erhard: Administrative Zusammenarbeit kommunaler Körperschaften, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 8. Jg., Stuttgart 1969, S. 1 - 23

Mäding, Erhard: Das Stadt-Land-Problem und die Verwaltung, in: Studium Generale, 16. Jg., Berlin 1963, S. 659 - 671

Mäding, Erhard: Großstadt und Umland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1957, S. 797 - 801

Mäding, Erhard: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 23/24, 1969, S. 838 - 840

Mäding, Erhard: Verflechtungen, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3545 - 3546

Mäding, Erhard: Verwaltungskraft, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3654 - 3655

Margolis, Julius: Secondary Benefits, External Economics and the Justification of Public Investment, in: Review of Economics and Statistics, Band 39, 1957, S. 284 - 291

Margolis, Julius: The Economic Evaluation of Federal Water Resource Development - A Review Article -, in: American Economic Review, Band 49, 1959, S. 96 - 111

Martin, Dieter: Formen und Funktionen eines Gemeindeverbandes auf der Mittelstufe der Verwaltung, Diss., Regensburg 1971

Marx, Detlev und Knigge, Rainer: Ökonomische Ansätze einer Umweltschutzpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, 29. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1971, S. 168 - 179

Massey, Doreen B. und Cordey-Hayes, Martin: The Use of Models in Structure Planning, in: The Town Planning Review, Band 42, Liverpool 1971, S. 28 - 44

Mattenklodt, Herbert-Fritz: Regionalstädtische Modelle und andere Lösungsversuche für die Stadt-Umland-Problematik in der nordrhein-westfälischen Gebietsreform, in: Die Regionalstadt und ihre verkehrsgerechte Bedienung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 71, Hannover 1972, S. 137 - 159

Mc Kean, Roland N.: Efficiency in Government through Systems Analysis - With Emphasis on Water Resources Development -, New York 1958

Meinke, Dieter: Gravitations- und Potentialmodelle, in: HdRuR., Hrsg: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 1048 - 1060

Meinke, Dieter: Grenze, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 1065 - 1075

Messner, Stephen D.: Urban Redevelopment in Indianapolis, A Benefit-Cost Analysis, in: Journal of Regional Science, Band 8, Philadelphia 1968, S. 149 - 158

Meyer, Heino: Der Einfluß der Stadt Bremen auf das Umland, Diss., Hamburg 1966

Meyer-Schwickerath, Klaus: Der Mehrzweckverband als Institution der kommunalen Zusammenarbeit in Verdichtungsräumen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln 1969, S. 779 - 783

Meyke, Udo: Hilfsmittel der Verkehrsinfrastruktur-Planung - Nutzen-Kosten- oder Kosten-Wirksamkeitsanalyse? -, in: Internationales Verkehrswesen, Band 24, 1972, S. 146 - 150

Möller, Walter: Ein Beitrag zur Diskussion - Regionalstadt Frankfurt -, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1971

Möller, Walter: Kommunalpolitischer Situationsbericht, Hrsg.: Presse- und Informationsamt der Stadt Frankfurt, Frankfurt 1971

Monreal, Hans-Peter: Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraums, Diss., Köln 1964

Monz, Heinz: Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume, Saarbrücken 1962

Müller, Gottfried: Regionalplanung - Standort, Aufgaben, Organisation in der Regionalplanung -, Hrsg.: Institut für Siedlungswesen, Band 63, Köln 1966

Müller, Heinz J. und Klemmer, Paul: Baden-Württembergs verwässerte Raumstrategien - Der Entwurf des Landesentwicklungsplanes läßt viele Fragen offen -, in: Der Volkswirt, 22. Jg., Nr. 41 vom 11.10.1968, S. 39 - 42

Müller, Heinz J. und Klemmer, Paul: Das theoretische Konzept Walter Christallers als Basis einer Politik der zentralen Orte, in: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen im Landesentwicklungsplan, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 56, Hannover 1969, S. 13 - 20

Müller, Heinz J.: Neuere Methoden der Regionalanalyse und ihre Anwendbarkeit auf kleinere Räume, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 86 - 107

Müller, Heinz J.: Wirtschaftliche Grundprobleme der Raumordnungspolitik, Berlin 1969

Müller, Klaus: Das allgemeine Zweckverbandsrecht, Diss., Heidelberg 1957

Müller-Ibold, Klaus: Kommunale Planungsgemeinschaften, in: Der Städtetag, 1966, S. 13 - 15

Musgrave, Richard A.: Finanztheorie (The Theory of Public Finance), übersetzt von Lore Kullmer, 2. Aufl., Tübingen 1969

Müthling: Vorschlag des Bürgermeisters der Stadt Kiel über die Änderung des Entwurfs über die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in der Fassung J 1435 vom 12.8.1955

Naunin, Helmut: Gedanken zur Planung und Selbstverwaltung im regionalen Raum, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 1, 1965, S. 7 - 9

Neuffer, Martin: Städte für alle, Entwurf einer Städtebaupolitik, Hamburg 1970

Neuffer, Martin: Die Stadt und ihre Region, Heft 8 der Neuen Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, 1962, S. 23 - 26 und S. 171 - 178

Neuhof, Bodo: Zielsetzung und Entscheidungskriterien im öffentlichen Betrieb, Diss., Hamburg 1970

Newton, Trevor: Cost-Benefit Analysis in Administration, London 1972

Niemeier, Hans-Gerhart: Daseinsvorsorge, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 431 - 435

Nouvertne, Albert: Das Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover als Teil des Kommunalrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1963, S. 819 - 823

Nouvertne, Albert: Interkommunale Zusammenarbeit - insbesondere zwischen Großstädten und Umland, in: Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 11, Berlin 1961, S. 109 - 124

Ohm, Hans: Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Band I (Systematisch-theoretische Grundlagen), 3. Aufl., Berlin 1969

Pagenkopf, Hans: Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1960

Pahlke, Jürgen: Welfare Economics - Grundlage allgemeingültiger wirtschaftspolitischer Entscheidungen? -, in: Broermann, J.: Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 50, Berlin 1960

Papp, Alexander v.: Bilanzierung der Flächennutzung - Aufgabe und Problem der Raumordnung -, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 23. Jg., Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 311 - 333

Partzsch, Dieter: Daseinsgrundfunktionen, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 424 - 430

Partzsch, Dieter: Die Funktionsgesellschaft und ihr Verhältnis zur Raumordnung, in: Die Mitarbeit, Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, 14. Jg., Heft 3, Heidelberg 1965, S. 34 - 44

Partzsch, Dieter: Funktionsgesellschaft, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 865 - 868

Partzsch, Dieter: Die Siedlungsstruktur und das Netz der zentralen Orte, in: Informationsbriefe für Raumordnung R 2.1.2., Mainz 1966

Partzsch, Dieter: Kontraktion, Konzentration, Zentralisation, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 1606 - 1611

Peters, Hans: Hat die kommunale Selbstverwaltung eine Zukunft?, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, 1958

Petersen, Gerd: Regionale Planungsgemeinschaften als Instrument der Raumordnungspolitik in Baden-Württemberg - Probleme und kritische Würdigung ihrer Planungspraxis -, in: Raumforschung und Raumordnung, Hrsg.: Institut für Raumforschung und Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1972, S. 241 - 251

Pfitzer, T.: Die kulturellen Funktionen der Städte, in: Der Städtetag, Heft 4, 1969, S. 163 - 167

Plath, Friedhelm: Ökonomische Bewertung öffentlicher Investitionen - Grundlagen und ihre spezielle Anwendung auf Planungsvarianten zum Ausbau städtischer Verkehrssysteme-, Berlin 1973

Popper, Karl R.: The Open Society and Its Enemies, 4. Aufl., Princeton 1963, Band I (Spell of Plato) S. 157 und Band II (The High Tide of Prophecy) S. 222

Possehl, Willi: Die Rechtsnatur der Kreisumlage in der Sicht des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz, in: Staats- und Kommunalverwaltung, 1963, S. 116 - 117

Prest, Alan R. und Turvey, Ralph: Cost-Benefit-Analysis: A Survey, in: Economic Journal, Band 75, London-New York 1965, S. 683 - 735

Prest, Alan R. und Turvey, Ralph: Kosten-Nutzen-Analyse: Ein Überblick, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget, Hrsg.: Recktenwald, Horst-Claus, Tübingen 1970, S. 103 - 125

Püttner, Günter: Die Regionalstadt - Ein neues Modell zur Stadt-Umland-Frage -, in: Der Gemeinderat, 1969

Recktenwald, Horst-Claus: Die Nutzen-Kosten-Analyse, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Tübingen 1971, S. 7 - 56

Recktenwald, Horst-Claus: Effizienz und innere Sicherheit, in: Kyklos, Band 20, 1967, S. 607 - 641

Recktenwald, Horst-Claus (Hrsg.): Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget - Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung, Tübingen 1970

Reichenbach, Ernst: Vergleich von Stadtentwicklungsmodellen, in: Veröffentlichungen des Instituts für Städtebauwesen, Technische Universität Braunschweig, Heft 10

Reschke, Hans: Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit, in: Schriftenreihe der westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie, Selbstverwaltung einer Landschaft, Heft 35, S. 257 - 263

Rhein, Hans Ludwig: Modelle zur kommunalen Neugliederung im Einzugsbereich der Städte unter weitestgehender Aufrechterhaltung der gemeindlichen Selbständigkeit, Diss. Köln, Gelsenkirchen 1970

Richter, Ingo: Die Wirtschaft der unbezahlten Kosten, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Hrsg.: Ortlieb, Heinz-Dietrich und Molitor, Bruno, 5. Jahr, Hamburg 1960, S. 217 - 228

Rieger, Hans C.: Begriff und Logik der Planung - Versuch einer allgemeinen Grundlegung unter Berücksichtigung informationstheoretischer und kypernetischer Gesichtspunkte -, Wiesbaden 1967

Rittel, Karl: Raumordnungs- und Verwaltungsreform, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 13, 1966, S. 594 - 598

Robinson, Albert J.: Government Subsidy to Higher Education - The Benefits, Costs and Non-Economic Value of the Policy -, in: The American Journal of Economics and Sociology, Band 30, Lancaster 1971, S. 259 - 274

Ronneberger, Franz: Verwaltung im Ruhrgebiet als Integrationsproblem, Stuttgart und Köln 1957

Rothe, Karl-Heinz: Das Großstadt-Umlandproblem - Gedanken zur Verwaltungs- und Gebietsreform -, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Köln 1969, S. 784 - 791

Rothe, Karl-Heinz: Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der BRD, Göttingen 1965

Rothe, Karl-Heinz: Der ideale Verwaltungsbehördenaufbau in der BRD, Göttingen 1968

Rothe, Karl-Heinz: Neues Zweckverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 77. Jg. des Reichsverwaltungsblatts, Köln 1962, S. 385 - 392

Rothenberg, Jerome: Ökonomische Probleme der Stadtsanierung, in: Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget - Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung -, Hrsg.: Recktenwald, Horst-Claus, Tübingen 1970, S. 323 - 342

Rüstow, Alexander: Der Mensch in der Wirtschaft, Programm einer Vitalpolitik, 1956

Salzmann-Schunck-Hoffmann-Schrick: Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, 3. Aufl., Siegburg 1965

Salzwedel, Jürgen: Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages, Berlin 1958

Schachtner, Manfred: Die Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand, Diss., Köln 1966

Schaetzle, Carl: Finanzierung und Durchführung neuer Stadtzentren, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 124 - 134

Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung, 1971, S. 1 - 30

Scheuch, Erwin K.: Skalierungsverfahren in der Sozialforschung, in: Handbuch der empirischen Forschung, Band I, Hrsg.: König, René, S. 348 - 384

Scheuner, Ulrich: Die institutionelle Garantie des Grundgesetzes, in: Recht - Staat - Wirtschaft, Schriftenreihe des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen für staatswissenschaftliche Fortbildung, Band 4, 1953

Scheuner, Ulrich: Stellung und Aufgaben kommunaler Regionalverbände, in: Die Verwaltungsregion, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Band 16, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967

Schneider, Erich: Wirtschaftlichkeitsrechnung - Theorie der Investition -, 7. Aufl., Tübingen-Zürich 1968

Schneider, Hans K.: Modelle für die Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 63 - 85

Schneider, Hans K.: Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, Hrsg.: Schneider, Hans K., Berlin 1968, S. 3 - 17

Schneider, Hans K.: Ökonomische Aspekte der Regional- und Stadtplanung, in: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung: Mitteilungen, 10. Jg., Düsseldorf 1966, S. 11 - 23

Schnur, Roman: Regionalkreise, in: Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 1, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Köln 1971

Schnur, Roman und Siedentopf, Heinrich: Zur Neugliederung in Ballungsräumen, in: Abhandlungen zur Kommunalpolitik, Band 4, Hrsg.: Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Köln 1971

Schoeneberger, Albert: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Rheinland-Pfalz im 2. Halbjahr 1954, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1955, S. 289 - 291

Schubert, Günther und Schlitt, Wigbert: Stadt-Umland-Probleme des Städtebaus, in: Raumforschung und Raumordnung, Hrsg.: Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Heft 2/3, 14. Jg., Hannover 1956, S. 118 - 125

Schuster, Gottfried: Die Ermittlung eines Bewertungsrahmens für raumbezogene Erneuerungsmaßnahmen - Ein Beitrag zur Klärung der Bewertungsmethodik in der Raumplanung, Diss., Braunschweig 1969

Schütz-Frohberg: Kommentar zum Bundesbaugesetz, 2. Aufl., Neuwied-Berlin 1962

Seele, Walter: Einfluß der Bodenpreise auf die Stadtentwicklung, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 135 - 146

Sellnow, Reinhard: Kosten-Nutzen-Analyse und Stadtentwicklungsplanung, in: Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 43, Berlin-Köln-Mainz 1973, S. 1 - 150

Sening, Christoph: Naherholungsgebiete und Bauleitplanung, in: Bayrisches Verwaltungsblatt, 1966, S. 222 - 228

Seydel, Peter: Die kommunalen Zweckverbände, Göttingen 1955

Siebert, H.: Regionalwirtschaftslehre in den USA - Ein Überblick -, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 20, 1969

Siedentopf, Heinrich: Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung, in: Politik und Verwaltung, Heft 8, Baden-Baden 1969

Sombart, Werner: Der Begriff der Stadt und das Wesen der Städtebildung, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, Tübingen 1907

Spörlein, Helmut: Die Samtgemeinden in Niedersachsen - Ein Beitrag zum Recht der engeren Gemeindeverbände -, Diss., Göttingen 1965

Steeb, Günther: Die Folgekosten kommunaler Siedlungen und ihre Finanzierung, Diss., Tübingen 1963

Stern, Klaus und Püttner, Günter: Grundfragen der Verwaltungsreform im Stadt-Umland, Berlin-Frankfurt 1968

Stern, Klaus und Püttner, Günter: Neugliederung der Landkreise Nordrhein-Westfalens, Berlin-Frankfurt 1969

Stern, Klaus: Voraussetzungen für die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 68 - 69

Stern, Klaus: Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: Verwaltungsarchiv, Band 49, 1958, S. 106 - 157

Stillhardt, Arthur: Eingemeindung oder Zweckverband, Diss., Zürich-Winterthur 1956

Stohler, Jacques: Zur Methode und Technik der Cost-Benefit-Analyse, in: Kyklos, Band XX, 1967, S. 218 - 245

Stolber, Walter: Nutzen-Kosten Analysen in der Staatswirtschaft - Wasserwirtschaftliche Projekte -, Diss., Erlangen-Nürnberg 1968

Storbeck, Dietrich: Die wirtschaftliche Problematik der Raumordnung, Berlin 1959

Storbeck, Dietrich: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Band 23, 1970, S. 98 - 116

Storsberg, Karl-Heinz: Über die Gemeinden und Gemeindeverbände unter besonderer Berücksichtigung der Landesstruktur in Nordrhein-Westfalen, in: Buch deutscher Gemeinden, Hrsg.: Deutscher Gemeindetag, Bad Godesberg-Köln-Berlin 1965, S. 211 - 239

Strölin: Raumprobleme im Bereich der Großstadt, unveröffentlichte Denkschrift aus dem Jahre 1941, zitiert bei Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, Gutachten für den 45. deutschen Juristentag, herausgegeben von der ständigen Deputation des deutschen Juristentages, Band 1, Teil 5, Berlin und München 1964

Teschner, Manfred: Bürokratie und Städtebau, in: Stadtbauwelt 36, 1972, S. 282 - 285

Theobald, Wolfram: Probleme des Zweckverbandsrechts als Grundlage kommunaler Gemeinschaftsarbeit, Diss., Köln 1968

Thieme, Werner: Das saarländische Kommunalrecht in der Neuordnung, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, Sonderdruck aus Heft 8, 1959

Thoss, Rainer: Zur Planung des Umweltschutzes, in: Raumforschung und Raumordnung, 30. Jg., Köln-Berlin-Bonn-München 1972, S. 180 - 190

Thrum: Interkommunale Zusammenarbeit, in: Die Gemeinde, Bad Godesberg 1960, S. 93 - 97

Thünen, Johann Heinrich v.: Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, 1. Band, Hamburg 1826

Tschira, Oskar: Das neue Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, in: Der Landkreis, Heft 11, 1966, S. 411 - 416

Turvey, Ralph: On the Development of Cost-Benefit Analysis, in: Cost-Benefit Analysis - A Symposium Held in The Hague in July, 1969, under the Aegies of the NATO Scientific Affairs Committee -, Hrsg.: Kendall, M.G., London 1971

Ule, Carl Hermann: Verwaltungsreform und Verfassungsvollzug, in: Recht im Wandel, Hrsg.: Ule, Schwab, Nipperdey, Ulmer, Berlin-Köln-Bonn-München 1966, S. 53 - 89

Umlauf, Josef: Regionalplanung als Grundlage interkommunaler Zusammenarbeit, in: Das Problem Stadt und Umland als gemeinsame kommunale Aufgabe, Konferenz der Landräte, Oberkreisdirektoren, Oberbürgermeister, Oberstadtdirektoren sowie der Bürgermeister und Stadtdirektoren der selbständigen Städte, Heft 11, Hannover 1959, S. 411 - 416

Vogt, Klaus und Bundt, Wilfried: Zur Wirtschaftlichkeit von Sanierungsmaßnahmen, in: Wirtschaftliche Aspekte der Stadtplanung, Hrsg.: Institut für Städtebau und Wohnungswesen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Städtebauliche Beiträge -, München 1971, S. 108 - 123

Voppel, Götz: Stadt, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3079 - 3089

Wagener, Frido: Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zur Landkreisordnung, Amtsordnung, Landschaftsverbandsordnung und zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit, Köln 1968

Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 41, Berlin 1969

Wagener, Frido: Zur Größe der neuen Verwaltungseinheiten, in: Die Verwaltungsregion, Band 16 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1967, S. 73 - 75

Weber, Alfred: Über den Standort der Industrien, 2. Aufl., Tübingen 1922

Weber, Hans-Peter: Investitionskriterien für den Wasserstraßenbau, in: Schriftenreihe des Instituts für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn - Verkehrswissenschaftliche Forschungen -, Band 12, Berlin 1965

Weber, Werner und Berkenhoff, Heinz-Albert: Die Gemeinden im nachbarschaftlichen und bundesstaatlichen Spannungsfeld, Göttingen 1962

Weber, Werner: Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben?, Gutachten für den 45. deutschen Juristentag, herausgegeben von der ständigen Deputation des deutschen Juristentages, Band 1, Teil 5, München und Berlin 1964

Weber, Werner: Verwaltungsgliederung und Raumordnung, in: HdRuR., Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2. Aufl., Hannover 1970, Spalte 3634 - 3654

Weber, Werner: Wege und Irrwege der kommunalen Gebietsreform, in: Kommunalwirtschaft, 1967, S. 471 - 478

Weicher, John C.: The Effect of Urban Renewal on Municipal Service Expenditures, in: Journal of Political Economy, Band 80, Chicago 1972, S. 86 - 101

Weinheimer, Johannes: Ballungen - Versuch zur Bestimmung ihrer Grenzen und Intensität -, in: Raumforschung und Raumordnung, 15. Jg., Heft 3/4, Köln-Berlin 1957, S. 146 - 150

Weiss, Dieter: Infrastrukturplanung - Ziele, Kriterien und Bewertung von Alternativen -, Berlin 1971

Willing, Gerd: Verwaltungsprobleme des städtischen Großraums, Diss., Köln 1954

Winckelmann, Hans: Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Hand, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, Hrsg.: Hax, Karl, Neue Folge 8. Jg., Köln-Opladen 1956, S. 557 - 573

Wittkämpfer, Gerhard W.: Analyse und Planung in Verwaltung und Wirtschaft - Grundlagen -, Bonn-Bad Godesberg 1972

Wolf, Folkwin: Die Abgrenzung der Einzugsbereiche zentraler Orte unter wirtschaftsräumlichem Aspekt, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 22. Jg., Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 597 - 605

Wolf, Klaus: Die Konzentration von Versorgungsfunktionen in Frankfurt am Main, Diss., Frankfurt 1964

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht II (Organisations- und Dienstrecht), 2. Aufl., München-Berlin 1967

Wolfslast, Jürgen: Cost-Benefit-Analyse im Gesundheitswesen, Hamburg 1968

Wormit, Hans-Georg: Aufgaben der Landkreise in Gegenwart und naher Zukunft, in: Kommunalpolitische Blätter, Heft 22, 1959, S. 921 - 924

Wortmann, Wilhelm: Die Regionalstadt, in: Die Regionalstadt und ihre strukturgerechte Verkehrsbedienung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 71, Hannover 1972, S. 3 - 16

Wößner-Hellweg, Sigrun: Pflichtverbände nach dem hess. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969, Diss., Frankfurt 1973

Zeh, Walter: Ein Verfahren zur monetären Bewertung der Ausstattung mit Erholungseinrichtungen, in: Informationen des Instituts für Raumordnung, 23. Jg., Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 551 - 575

Zimmerer, Helmut: Die Stadt und ihr Umland, in: Referat und Diskussionsbeiträge aus der Hauptausschußsitzung des bayrischen Städteverbandes am 13. Oktober 1961 in Coburg, München 1962

2. Gutachten, Veröffentlichungen von Institutionen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Zentralörtliche Funktionen in Verdichtungsräumen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 72, Raum und Siedlung I, Hannover 1972

Arbeitsgruppe "Kommunale Gebiets- und Verwaltungsreform" des CDU Bezirksverbandes Untermain/Kinzig und der CDU-Fraktion der regionalen Planungsgemeinschaft Untermain: Der Stadtkreis Frankfurt, Modell zur Lösung des Stadt-Umland-Problems im Verdichtungsraum Frankfurt am Main, Hrsg: Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in Hessen, Frankfurt 1971

Bayrische Staatsregierung: Erklärung der bayrischen Staatsregierung zum Stadt-Umland-Problem vom 9.11.1971, München 1971

Bundesminister des Inneren (Hrsg.): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung Folge 2, Bonn ohne Jahr

Bundesminister des Inneren (Hrsg.): Empfehlungen des Beirats für Raumordnung Folge 3, Frankfurt 1972

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Raumordnung und Umweltschutz, Ministerkonferenz für Raumordnung (Entschließung vom 15. Juni 1972, Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz Oktober 1972, Denkschrift des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung)

Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen: Freizeiteinrichtungen, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, Städtebauliche Forschung, Bonn 1972

Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen: Funktionale Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Stadteinheiten, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, Städtebauliche Forschung, Bonn 1972

Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen: Gemeindetypisierung, in: Schriftenreihe des Bundesministers für Städtebau und Wohnungswesen, Städtebauliche Forschung, Bonn 1972

Bundesminister für Städtebau und Wohnungswesen: Städtebaubericht 1969, Bonn 1969

Bundesregierung: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, Bundesdrucksache V/3958, ausgegeben am 12.3.1969

CDU-Fraktion der Stadt Frankfurt: Antrag der CDU-Fraktion an die Stadtversammlung Nr. 1292, Frankfurt 1972

Deutscher Gemeindetag: Schriftenreihe des deutschen Gemeindetages, Heft 1, 1947

Deutscher Landkreistag: Der Kreis in der Reform, Bonn 1972

Deutscher Städtetag: Arbeitsergebnisse der Kommission I und Kommission II (Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit) des Rechts- und Verfassungsausschusses, Köln-Marienburg 1957

Deutscher Verband für Wohnungswesen: Städtebau und Raumplanung, Stadtbauinformationen Folge 21, 1970

Hessischer Landkreistag: Presseerklärung des hessischen Landkreistages zum Stadt-Umland-Problem, ohne Ort und ohne Jahr

Hessischer Landkreistag: Stellungnahme des hessischen Landkreistages zum Stadt-Umland-Problem, in: Der Landkreis, Wiesbaden 1971

Hessischer Minister des Inneren: Antwort auf die kleine Anfrage des Abgeordneten Fabian (SPD), Drucksache Nr. 7/4167, Wiesbaden 1973

Hessischer Städtetag: Stellungnahme des hessischen Städtetages zur Verwaltungs- und Gebietsreform in Hessen, Frankfurt 1971

Hochschule Speyer: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnungs- und Landesplanung, Band 27, 1965

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Ordnung des Großraums Hannover, Köln 1962

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Verwaltungskraft, Köln 1967 (vervielfältigtes Manuskript)

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, Köln 1969

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zwischengemeindliche Zusammenarbeit, Band I, Köln 1963, Band II, Köln 1966

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: Zusammenschluß von Gemeinden, Band I, Köln 1968, Band II, Köln 1970

Landkreis Hannover: Studie über eine Regionalstadt Hannover, Kurzfassung von Ergebnissen einer Arbeitsgruppe "Regionalstadt" beim Landkreis Hannover, herausgegeben im Selbstverlag des Landkreises Hannover, Hannover 1968

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Die Regionalstadt aus großstädtischer Sicht, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1969, S. 284 - 285

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Kommunalpolitisches Seminar über Stadt-Umlandverflechtungen, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1969, S. 22 - 24

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Modelle zur Lösung der Stadt-Umland-Frage, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1969, S. 261 - 266

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsprobleme im Stadt-Umland-Bereich, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1969, S. 72 - 75

Landkreistag Nordrhein-Westfalen: Verwaltungsreform im Ballungsraum, in: Eildienst Landkreistag Nordrhein-Westfalen 1969, S. 43 - 45

Magistrat der Stadt Frankfurt: Bericht an die Stadtverordnetenversammlung betreffend die Gründung eines Mehrzweckverbandes zur Regelung des Stadt-Umland-Problems im Rahmen der Territorialreform in Hessen, Frankfurt 1972

Niedersächsischer Minister des Inneren: Ergebnisniederschrift des Ausschusses "Zentrale Orte" des Landesplanungsbaurates bei der obersten Landesplanungsbehörde am 13. Februar 1968 im niedersächsischen Ministerium des Inneren

Sachverständigenkommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen: Abschnitt B, Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise, Siegburg 1968

Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Inneren: Bericht, Bonn 1959

Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Jahresbericht 1966, Hrsg.: Minister des Inneren, Hannover 1966

Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Jahresbericht 1967, Hrsg.: Minister des Inneren, Hannover 1967

Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen: Jahresbericht 1969, Hrsg.: Minister des Inneren, Hannover 1969

Städtetag Nordrhein-Westfalen: Gebiets- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme des Städtetags Nordrhein-Westfalen zum II. Neugliederungsprogramm, Köln 1971

Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main: Protokoll-Auszug der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main, VII. Wahlperiode, § 3232, Frankfurt 1972

3. Gesetze und Urteile

Amtsordnung Nordrhein-Westfalen (AO NW) vom 10.4.1953, in: GVBL NW, S. 218

Amtsordnung Rheinland-Pfalz vom 5.10.1954, in: GVBL, S. 117

Amtsordnung Saarland vom 15.1.1964, in: Amtsblatt S. 142

Amtsordnung Schleswig-Holstein vom 17.5.1952, in: GVBL, S. 95

Baden-Württembergisches Zweckverbandsgesetz vom 24. Juli 1963, in: GBL, S. 114

Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, in: BGBL I, S. 341

Gesetz betreffend die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920, in: Preußische Gesetzessammlung, S. 286

Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig, in: Niedersächsisches GVBL Nr. 37, 1973

Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4. 1961 in Nordrhein-Westfalen, in: GVBL. S. 190

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16.12.1969 in Hessen, in: GVBL I, S. 307

Gesetz über kommunale Zusammenarbeit in Bayern, in: Bayrisches GVBL 1966, S. 218

Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover vom 14. Dezember 1962, in: Niedersächsisches GVBL, S. 235

Reichszweckverbandsgesetz vom 7. Juni 1939, in: RGBL I, S. 979

Rheinland-pfälzisches Zweckverbandsgesetz vom 3. Dezember 1954, in: GVBL, S. 156

Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Nordrhein-Westfalen vom 1. August 1954 (VGH 3/53)

4. Gesetzesentwürfe, Vorschläge, Unterlagen für Anhörungsverfahren

Beratungsmaterial, Baden-Württemberg, 3. Landtag, 76. Sitzung, Beilage 2720, S. 1580

Hessischer Landtag: Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf über ein Gesetz zur Neugliederung der Landkreise Alsfeld und Lauterbach, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1370, Wiesbaden 1972

Hessischer Minister des Inneren: Vorschläge über die gebietliche Neugliederung des Landkreises Offenbach, des Main-Taunuskreises und der Stadt Wiesbaden und über die Bildung des Umlandverbandes Frankfurt - Anhörungsverfahren -, Wiesbaden 1973

Innenministerium Baden-Württemberg: Grundsätze der Landesregierung zur Lösung des Stadt-Umland-Problems vom 19. Juli 1973, Stuttgart 1973

Innenministerium von Baden-Württemberg: Konzeption der Landesregierung zur Lösung des Stadt-Umland-Problems, Aktennummer IV 2 H/70, Stuttgart 1973

Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen: Vorschlag zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Münster/Hamm, Düsseldorf 1973

Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraums Ruhrgebiet (Ruhrgebietsgesetz), Landtagsdrucksachen 7/2800 Band 1, Düsseldorf 1973

Niedersächsischer Minister des Inneren: Begründung zum Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973

Niedersächsischer Minister des Inneren: Entwurf eines Gesetzes über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover, Hannover 1973

Lebenslauf

Name:	Kastl
Vorname:	Hans
Geburtstag:	19.3.1945
Geburtsort:	Teplitz-Schönau/Sudetenland (CSSR)
Vater:	Dr. med. Hans Kastl
Mutter:	Ilse Kastl geb. Fastner
Staatsangehörigkeit:	deutsch
Wohnorte:	Teplitz-Schönau, 1945
	Großleinungen (DDR), 1945 - 1950
	Lossa (DDR), 1950 - 1952
	Oranienbaum (DDR), 1952 - 1956
	Bremen (BRD), 1956
	Diepenau ab 1956
Besuchte Schulen:	Volksschule Lossa, 1951 - 1952
	" Oranienbaum, 1952 - 1956
	" Bremen, 1956
	" Diepenau, 1956 - 1957
	Gymnasium Minden, 1957 - 1958
	" Amöneburg, 1958 - 1960
	" Espelkamp, 1960 - 1966
Abitur:	Gymnasium Espelkamp, 5.2.1966
Praktikum:	Lemcke KG Minden, 1.4.1966 - 30.9.1966
Studium:	Wirtschaftswissenschaft, 28.10.1966-24.4.1972
	Rechtswissenschaft, 19.4.1969 - 24.4.1972
Abgelegte Prüfungen:	Zwischenprüfung, 30.10.1968
	Diplomprüfung, 26.4.1972
Doktorandenstudium:	11.10.1972 - 17.12.1975
Stipendium:	Förderung durch die Konrad-Adenauer-Stiftung
Promotion:	Eröffnung des Promotionsverfahrens am 15.10.1975,
	mündliche Prüfung am 16. und 17.12.1975